



Tipo de documento: Tesina de Grado de Ciencias de la Comunicación

Título del documento: ¿De la transparencia a la co-creación? : transformaciones en la política de datos abiertos en la Ciudad de Buenos Aires

Autores (en el caso de tesis y directores):

Sofia Kowal

Carolina Gruffat, tutora

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis: 2019

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR





Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Sociales
Carrera Ciencias de la Comunicación

Tesina de grado

*¿De la transparencia a la co-creación?
Transformaciones en la política de datos abiertos
en la Ciudad de Buenos Aires*

Tesista: Sofia Kowal
DNI: 38.613.960
Tutora: Mg. Carolina Gruffat
Entrega: mayo 2019

Índice

Introducción	3
Problema de investigación y justificación de su relevancia	3
Objetivos de investigación	5
Definición del marco teórico	6
Diseño metodológico	9
I Marco teórico	11
I.I El Estado en el modelo de desarrollo informacional	11
I.II Los datos abiertos como un fenómeno a indagar	13
I.III Concepciones sobre la transparencia en políticas públicas	17
I.V Participación como componente central de una gestión pública moderna	20
I.VI Creación colectiva de políticas públicas	23
II Los datos abiertos, un estado del arte	28
II.I Una primera aproximación al estudio de los datos abiertos	28
II.II Datos abiertos en Latinoamérica	28
II.III Normativa en la Ciudad de Buenos Aires	31
II.IV Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)	33
II.V Datos abiertos dentro del paradigma de ciudades inteligentes	36
III: Transparencia, una constante en la política de datos abiertos	39
III.I Acercamiento al pilar de transparencia	39
III.II Transparencia inicial	39
III.III Transparencia como eje de trabajo	42
III.IV Alfabetización sobre la transparencia	47
IV Participación: la disputa entre el sondeo y otros métodos con mayor incidencia	50
IV. I Acercamiento a la participación	50
IV.II Iniciativas de participación aislada	50
IV.III Participación inicial	52
IV. IV Participación focalizada y limitada	53
IV.V Retorno del <i>crowdsourcing</i> y el llamado a la participación	56
V Colaboración, una búsqueda incansable	58
V.I Acerca de la colaboración	58
V.II Colaboración intergubernamental	59
V.III De la transparencia a la colaboración	62
Conclusiones	65
Actualización en materia legal	67
La transparencia como variable independiente a los datos abiertos	68
De un modelo de participación aislada hacia una concepción más integral	70
Un camino abierto hacia las políticas públicas co-creadas	72
Puntapié para próximas investigaciones	73
Bibliografía	76
Anexo 1: Entrevistas	84

Introducción

Problema de investigación y justificación de su relevancia

La democracia, las teorías del Estado, las políticas públicas, son temas que en los últimos años han concitado la atención de investigadores académicos del campo de las Ciencias de la Comunicación. Con la incorporación de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) los debates se fueron complejizando más aún. En palabras de Prince (2013), las ciberculturas y sus investigadores aportan cada cierto tiempo nuevos conceptos o unidades teóricas de información cultural transmisibles entre individuos, mentes o generaciones. El gobierno y los datos abiertos son parte de esta renovación conceptual que se apoya en discusiones sobre el acceso a la información en tanto derecho, la participación ciudadana y la transparencia, la toma de decisiones en base a evidencia; temas que también cuentan con una extensa trayectoria académica.

Muchos teóricos sitúan el año 2009 como aquel que puso en agenda el tema de gobierno abierto, a raíz del primer memorándum emitido por el entonces presidente norteamericano Barack Obama. En ese documento se estableció a la transparencia, la participación y la colaboración, como ejes de trabajo de su gobierno, y se definió a la información pública como un activo nacional. Según Oszlak (2013b), el término gobierno abierto fue emitido dentro del contexto de la praxis estadounidense, donde pareciera hacer más referencia a la idea de gobernanza, entendida como responsabilidad de gobernar. Sin embargo, en términos más amplios, el concepto de gobernanza proviene del término inglés *governance* y en él se incluyen las nociones de transparencia, participación ciudadana y gestión (entendida como *management*) de los asuntos públicos y responsabilidad. Según Prats (2003), la gobernanza pone en cuestión la ineficiencia para gobernar de modelos tradicionales jerárquicos y también de aquellos de corte gerencial. En consonancia, según Fernández y Mota (2009) y Maintz (2001), citado en Gómez (2015), la gobernanza implica la participación y cooperación de instituciones estatales y no estatales en la conformación y aplicación de políticas públicas, a partir de la conformación de redes institucionales.

La corrupción como tema de debate creciente desde finales del siglo XX a nivel mundial y la necesidad de rendir cuentas a la ciudadanía del destino de las acciones de gobierno y de los fondos públicos contribuyó al robustecimiento de estas iniciativas. Esto también se vio potenciado por los Objetivos del Desarrollo Sostenible impulsados por la Organización de Naciones Unidas (ONU) cuya formulación busca poner fin a la pobreza, luchar contra la

desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático. En particular, el objetivo número 16 plantea el desafío de configurar un nuevo marco de gobernanza pública y una renovada arquitectura estatal que garanticen que se puedan promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles (CEPAL, 2017). El alcance del movimiento impulsó la creación de nuevas instituciones que acompañan a la ONU, así como la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)¹, *Open Data Charter*, *Open Knowledge Foundation* (OKFN), *Open Contracting*, *Cost* y otras tantas.

El derecho de acceso a la información, por su parte, es uno de los más significativos antecedentes de estas iniciativas. Definido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) como el derecho que tiene toda persona de “investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”, fue luego retomado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) que, al referirse a la libertad de pensamiento y expresión, en el artículo 13 garantiza el “derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección” (citado en Colman, 2017). Por su parte, Fumega, quien se desempeña como directora de investigaciones de la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA), sostiene que con el paso de los años se pasó de una divulgación mayormente reactiva, a través de respuestas de solicitudes de Acceso a la Información, a una combinación de solicitudes y divulgación proactiva, principalmente mediante sitios web gubernamentales; ampliando el concepto de Acceso a la Información, para abarcar también a los datos abiertos gubernamentales (citado en Colman, 2017).

Previo al discurso de Obama ya se hablaba de los datos abiertos en pequeñas comunidades del sector privado, aunque no se hacía referencia a los datos gubernamentales. En Argentina esta iniciativa empezó a dar sus primeros pasos en el año 2012, cuando tanto Bahía Blanca como la Ciudad de Buenos Aires crearon un sitio web de gobierno abierto y otro de datos abiertos, respectivamente. Estas dos ciudades fueron pioneras en impulsar dentro de sus gobiernos políticas de apertura de los datos, que no sólo buscaban favorecer la confianza ciudadana y la rendición de cuentas sino también mejorar los procesos de toma de decisiones en la administración pública. Los primeros pasos fueron un tanto caóticos ya que en nuestro país no existía una política de archivo y digitalización de información con amplia trayectoria. No obstante, el hecho de no disponer de los datos no detuvo la iniciativa de muchos

¹ La OGP se creó en 2011 con el objetivo de ayudar a los gobiernos nacionales y subnacionales a crear compromisos de gobierno abierto implementando instancias de participación y co-creación, y sustentando sus prácticas en las Tecnologías de Información y la Comunicación (TIC) y políticas transparente.

reformadores públicos convencidos de la política de apertura, sino que inició un arduo proceso de recuperación de esta información.

En esta tesina nos centraremos en el análisis del caso de la Ciudad de Buenos Aires tomando como período de análisis el que se extiende desde la fecha de creación del portal de datos (BA Data), con el decreto 156/2012, hasta finales del año 2018. Hacer un estudio de caso, y en particular de la Ciudad de Buenos Aires con su condición de pionera en materia de transparencia proactiva en Argentina, resulta interesante para poder indagar sobre el alcance, los giros y el desarrollo que puede tomar una política pública, así como también presentarse como documentación en materia de buenas prácticas que podría ser útil a otros gobiernos subnacionales.

En la fase inicial del proceso no existió un camino establecido para el gobierno porteño de cómo debían interpretarse los pilares del gobierno abierto y cómo se debía desarrollar una política de datos abiertos. Frente a eso, la Ciudad de Buenos Aires comenzó a implementar las medidas que tenía a su alcance, con la ayuda de los actores de la sociedad civil, algunas empresas de sector privado y la naciente comunidad “abierta”. El presente trabajo evidencia que la colaboración de estos actores tuvo altibajos dependientes del contexto político institucional en donde se encontró la política de datos. Sin embargo, no sólo la participación de actores varió sino también el enfoque que adquirió la política pública poniendo el foco en algunos de los pilares del gobierno abierto, cuyas implicancias nos proponemos profundizar en el siguiente análisis.

Objetivos de investigación

El objetivo general de esta tesina es investigar las características de las transformaciones que sufrió la política de datos abiertos en el caso de la Ciudad de Buenos Aires entre 2012 y 2018, a partir de la indagación de tres de los pilares que conforman el paradigma del gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración.

En cuanto a los objetivos específicos, fueron formulados en función de exponer una visión holística de la política de datos abiertos y, en particular, de su elaboración en la Ciudad de Buenos Aires, utilizando como guía los pilares del gobierno abierto. Los mismos son:

- Indagar los alcances de la política de datos en materia de transparencia. Investigar en qué medida la transparencia estuvo vinculada a la publicación de datos, al fortalecimiento de la calidad de la información y/o a la aplicación de estándares, así como también la forma a través de la cual se llevó a cabo. Dentro de ésta última, es significativo indagar si se trata de una forma planificada o desarticulada.

- Investigar las instancias de participación abiertas por el Gobierno de la Ciudad, tanto de forma online como a través de eventos o reuniones presenciales, en las que se convocaron a diferentes actores, identificando si estas tuvieron una relación directa con la política de datos abiertos y, en caso de tenerlas, cuál fue el impacto en materia de empoderamiento ciudadano.
- Investigar la existencia de instancias de colaboración en tanto co-creación con actores del ecosistema de datos abiertos como sociedad civil, academia, privados y aquellas que se dieron de manera intergubernamental, identificando si su accionar fue por separado o se generó una red más amplia con ambos grupos.

Definición del marco teórico

Los objetivos de investigación que nos planteamos cobran forma en el contexto de un marco teórico que combina diferentes abordajes. Un primer acercamiento a la temática de este trabajo está dado por los estudios del capitalismo informacional, siguiendo a Castells (1995, 2000) y a Oszlak (1981, 2006). Luego, el abordaje central será a través de estudios de los datos abiertos en tanto política pública², vinculado al acceso a la información pública y el derecho a la comunicación.

Entre los estudios previos del campo de las Ciencias de la Comunicación que abordan problemáticas vinculadas al acceso a la información, el rol del Estado y las políticas públicas, destacamos dos de ellos: por un lado, el trabajo de Etch (2016), titulado *Periodismo de datos y fact checking: herramientas para democratizar el debate público*, y, por otro, el de Colman (2017), titulado *Cuando los datos abiertos gubernamentales no promueven el acceso a la información pública. La tensión de las agendas durante el gobierno de Mauricio Macri*.

Otros estudios que aportan teorizaciones y evidencias en materia de datos abiertos en diferentes contextos y en la región, que retomamos en el presente trabajo, son los siguientes: Robirosa (1998), Bonina (2015), Belbis (s.f), Ramírez Alujas (2012), Cruz Rubio (2015), Piscitelli (2009), así como también trabajos de investigación impulsados por el Centro de investigación de América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012, 2014, 2017), la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA) (2015), Poder Ciudadano (2015). Estos estudios indagan los diferentes componentes que hacen al ecosistema de los datos abiertos, incluyendo los actores, movimientos nacionales e internacionales, las iniciativas que los

² Otro abordaje posible que aquí no retomaremos se centra en el análisis de datos abiertos utilizando herramientas de software de procesamiento y visualización de la información. Desde esta perspectiva, se considera a los datos abiertos como parte fundamental de nuevos enfoques metodológicos requeridos para el estudio de objetos de la cultura digital.

acompañan (como la de acceso a la información) y los aspectos técnicos de los datos abiertos, tales como sus principios, componentes y estándares.

La indagación de los datos abiertos en tanto política pública adquiere nuevos sentidos en el contexto que planteamos bajo el concepto de capitalismo informacional, siguiendo a Castells (1995, 2000) y a Oszlak (1981, 2006), donde el Estado tiene un rol central y las políticas públicas se vuelven el canal a través del cual se materializan temas de agenda pública. Puede entenderse a esta última como un conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y como objetos sobre los que han decidido que deben actuar (Aguilar Villanueva, 2009).

A finales de los 70 y principios de los 80 el modelo capitalista entró en crisis y se vio potenciado por el avance tecnológico para su reestructuración. La ciencia se puso al servicio de la productividad y de la mejora de procesos (Castells, 1995). Frente a esto, el Estado redefinió el modo de intervención tanto en lo económico como en lo informacional, delegando ciertas áreas al mercado y dedicándose principalmente a la legitimación política y la redistribución social dando lugar al desarrollo de un paradigma tecno-económico (Castells, 1995). La rápida innovación tecnológica permitió la existencia de flujos de información multidireccionales (ya que anteriormente el Estado era el principal productor de información), permitiendo que la sociedad civil controle al Estado con fines democráticos y sin limitar su efectividad como agencia de interés público (Castells, 1995).

Este proceso de transformación se dio en el marco de la globalización donde no sólo la economía se expandió sino también la política y la cultura. Esto implicó una mayor interconexión entre los estados (creando estados co-nacionales) al mismo tiempo que el refuerzo de las identidades culturales dentro de los estados. En palabras de Castell (2000, 12):

Este doble movimiento del estado-nación hacia la cooperación internacional y hacia la devolución del poder a ámbitos subnacionales conduce a la construcción de un nuevo sistema institucional, hecho de redes de órganos gubernamentales de distinto nivel, articuladas a estructuras no gubernamentales.

Siguiendo al autor, la globalización en el capitalismo informacional desregulado y competitivo supera a los Estados, pero articula a sectores dinámicos distribuidos por todo el planeta al mismo tiempo que desconecta y margina a los que no tienen otro valor que el de su vida (fuerza de trabajo). La sociedad civil en este proceso cumple un rol particular ya que aparece como “el último depositario de las esperanzas democráticas” (Castells, 2000).

En este contexto, en lo que respecta al abordaje en tanto política pública, la presente investigación pone el foco en un conjunto de discusiones teóricas sobre los principales

conceptos que conforman el paradigma de los datos abiertos. Si bien no existe una definición consensuada sobre los aspectos técnicos que hacen que un dato sea abierto, como punto de partida se los podrían definir como un tipo de información primaria que crea la administración pública y luego se pone a disposición de la ciudadanía con el objetivo de que estos datos sean reutilizados y mejoren la calidad de los servicios públicos o generen otros nuevos (Belbis, s.f). Con relación a este concepto, se retomará el de gobierno abierto, entendido por Cruz Rubio (2012, 49) como:

Un modo de interacción sociopolítica, que (basado mayormente en el empoderamiento ciudadano, la transparencia, la democracia participativa, el potencial uso de avances tecnológicos y en la conformación de gobiernos como plataformas) se aplica a políticas públicas y la modernización administrativa en clave colaborativa, poniendo en el centro al ciudadano, ofreciendo así una alternativa a otros modos de interacción.

De esta matriz se desprenden otros tres conceptos centrales que serán las dimensiones de análisis de esta tesina.

En primer lugar, se retomará el concepto de transparencia, entendido como la publicación de información sobre las actividades y decisiones gubernamentales, que debe ser abierta, comprensiva, puntual, disponible libremente al público y de acuerdo con los estándares básicos de los datos abiertos (*bases de datos legibles por máquinas*)³ (Cruz Rubio, 2015). Los gobiernos tienen la obligación de dar a conocer a la ciudadanía las acciones que llevan a cabo, es decir ejercer el principio de la transparencia, a través de la publicación de datos, la utilización de estándares, y utilizando formatos accesibles, entre otras cuestiones. Dicho principio de transparencia se puede dar tanto de manera activa como “a demanda” de la ciudadanía a través de pedidos de acceso a la información. A este respecto, indagaremos cómo se puso en práctica la transparencia en la Ciudad de Buenos Aires involucrando otros aspectos que no son los datos abiertos, así como también cuáles fueron las prioridades en materia de disponibilización de datos, relacionadas con la calidad de los datos, la aplicación de estándares y la apertura planificada.

En segundo lugar, se utilizará el concepto de participación, entendido como la necesidad del Estado de involucrar a los diversos actores pertinentes en los procesos de planificación, de modo de concertar con ellos las direccionalidades de su gestión y así ganar sus voluntades, a los fines de que aporten coordinadamente sus recursos y capacidades de acción en función de metas compartidas (Robirosa, 1998). En relación a esto profundizaremos en aquellas las instancias de participación abiertas por el Gobierno de la Ciudad que estuvieron vinculadas

³ Este concepto se también se encuentra bajo el nombre de *machine readable data*.

con la política de datos abiertos, así como también la que no contaron con una vinculación directa y sus objetivos. Asimismo, indagaremos sobre el rol que cumplió la ciudadanía a pie en la política de datos abiertos y si se la empoderó.

Por último, y muy ligada a la cuestión de la participación, se abordará el concepto de colaboración, entendido como la posibilidad de incorporar el conocimiento de las masas a la creación de políticas públicas y, siguiendo a Nambisan (2008), desafiando la manera en que el gobierno enfrenta los actuales desafíos. La web social se presenta como una de las herramientas principales que la sociedad del conocimiento toma para crear modelos abiertos de información y donde se puede compartir y construir conocimiento de forma colectiva (Piscitelli, 2009). Es preciso mencionar que los datos abiertos encuentran un terreno común cuando se habla de la creación colectiva de políticas públicas o la construcción del conocimiento colectivo. Este tipo de corrientes, propias tanto de gestión como de la ciencia abierta, están en gran parte motivadas por los avances en las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC). En este marco indagaremos en la vinculación del Gobierno de la Ciudad con actores internos y externos, tales como: sociedad civil, sector privado, académico y mediático, en relación con la política de datos abiertos. Por un lado, indagaremos si hubo incentivos para convocar a dichos actores y si los mismos estuvieron alineados con las expectativas de cada uno. Por otro lado, en qué instancias se realizó dicha convocatoria en relación con si a fue en el marco de la formulación, confirmación o desarrollo de las iniciativas de datos abiertos. Por último, profundizaremos en la existencia de instancias de co-creación entre múltiples actores internos como externos.

En conclusión, esta tesina se inscribe dentro de múltiples debates abiertos sobre la gobernanza, las teorías del estado, la creación colectiva del conocimiento y los datos abiertos, y busca incorporar el extenso herramental teórico elaborado por estudiosos de la región y del mundo. Un abordaje desde la comunicación permitirá indagar no sólo la conexión entre estas discusiones sino también cómo se insertan estos conceptos en la ejecución de una política concreta en la Ciudad de Buenos Aires.

Diseño metodológico

El diseño metodológico empleado es propio de un estudio de caso (la política de datos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires), seleccionado en base a la riqueza que presenta esta experiencia desde el punto de vista del análisis. Se utilizan diferentes técnicas de producción de datos, de corte cualitativo. Entre ellas: análisis documental de diversas fuentes,

entrevistas semiestructuradas a actores intervinientes en la construcción de la política de datos abiertos, y observación participante⁴.

En el análisis documental se relevaron tanto materiales gráficos como documentos oficiales del Gobierno de la Ciudad (leyes), y documentos privados (informes de gestión, investigaciones académicas). Asimismo, se analizaron materiales audiovisuales y multimediales publicados tanto en el sitio gubernamental oficial como en sus redes sociales, incluyendo un análisis de audios de entrevista, videos, página web, entre otros. La mayor parte del relevamiento documental incluyó el análisis interpretativo de la información. Este enfoque “permitió obtener una visión *natural* de la política ya que quienes produjeron esa información no estuvieron preocupados por las reacciones de la investigadora” (Universidad Nacional de La Plata, 2009, 18).

Las entrevistas en profundidad semiestructuradas permitieron focalizar tanto en la perspectiva del entrevistado como en la política pública de datos abiertos en particular. En cada encuentro con los entrevistados se realizaron preguntas generales, de opinión y de conocimientos, guiadas por el objetivo y los ejes de indagación. La elección de los informantes se realizó en relación con el objetivo de esta tesina, priorizando voces que puedan dar cuenta de cada uno de los momentos a indagar.

Entre los entrevistados se encuentran los principales líderes de la política pública Vila, ex jefe de Gabinete de la Dirección General de Innovación y Datos públicos (2012-2015) y actual director General de Calidad Institucional y Gobierno Abierto y Mlynkiewicz ex Director General de Proyectos de Ciudad Inteligente y Gobierno Abierto (2017-2018). Asimismo, se realizaron entrevistas a actores de la sociedad civil tales como Belbis, representante de la Iniciativa Latinoamericana de Datos Abiertos (ILDA), y De los Santos, directora de Ciudadanía e Instituciones de Gobierno de Directorio Legislativo y también parte de la ex Dirección de Calidad Institucional del Gobierno de la Ciudad en el período 2015-2017.

Para elaborar un análisis profundo y multidimensional sobre la temática, en esta tesina se aborda la política de datos abiertos de la Ciudad de Buenos Aires a través de los tres principales pilares del gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración. Si bien la bibliografía existente sobre el tema (Oszlak y Kauffman, 2014; Belbis, s.f; Ramírez Alujas, 2012; Bonina, 2015 y otros) postula un cuarto pilar que es la rendición de cuentas, en este trabajo se utilizará este concepto de forma conjunta con el de transparencia.

⁴ Mi rol como investigadora se vio enriquecido al ser parte de la Dirección General de Proyectos de Ciudad Inteligente y Gobierno Abierto, que llevó a cabo la ejecución del proyecto de datos abiertos durante el período 2016-2018, tanto en el aspecto técnico como comunicacional.

I Marco teórico

I.I El Estado en el modelo de desarrollo informacional

Como se adelantó en la introducción uno de los modos de abordaje sobre los datos abiertos será a través de trabajos que reflexionaron sobre el rol del Estado en el marco del capitalismo informacional y a las políticas públicas como forma de inclusión de temáticas en la agenda pública. Puede entenderse a esta última como un conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y como objetos sobre los que han decidido que deben actuar (Aguilar Villanueva, 2009).

A fines de los años 70 el modelo capitalista entró en crisis potenciado por las nuevas invenciones tecnológicas como el microprocesador (1971), las técnicas de recombinación genética que se descubrieron (1973), el despliegue del ordenador personal (1975) y otras. En este contexto la reestructura del capitalismo fue inminente y surgió el modelo que Castells (1995) denomina de *desarrollo informacional*. El modo de producción, el rol del Estado y las relaciones sociales, sufrieron transformaciones notorias y la tecnología, entendida como “el uso del conocimiento científico para especificar las maneras de hacer las cosas de un modo reproducible” (Castells, 1995, 7), cumplió un rol central. El capitalismo se enfocó en maximizar las ganancias sobre la base del conocimiento. En palabras del autor (1995, 8):

El informacionalismo está orientado hacia el desarrollo tecnológico, o sea, hacia la acumulación de conocimiento. Mientras que los niveles de conocimiento cada vez más altos resultarán en niveles más altos de producción, es la búsqueda y acumulación de conocimiento en sí mismo lo que determina la función tecnológica bajo el informacionalismo.

En síntesis, el modelo informacionalista propone tecnologías concentradas en el procesamiento de información, siendo esta última materia prima o un producto en sí mismo. En este contexto el rol del Estado sin duda cambió redefiniendo su modo de intervención en lo económico, delegando al mercado algunas cuestiones y centrándose en la legitimación política y la redistribución social. En adición, en el anterior modelo de bienestar el Estado era el propietario de grandes volúmenes de información, al mismo tiempo que poseía la capacidad de procesarla. Sin embargo, la rápida innovación tecnológica permitió la existencia de flujos de información multidireccionales, facilitando a la sociedad civil el control al Estado

con fines democráticos y sin limitar su efectividad como agencia de interés público (Castells, 1995).

La globalización, entendida como “el proceso resultante de la capacidad de ciertas actividades de funcionar como unidad en tiempo real a escala planetaria” (Castells, 2000, 5), se vuelve un concepto clave. Las nuevas tecnologías construyeron un instrumento de dominación y acumulación, así como también llevaron a que el Estado se concentre en las infraestructuras necesarias para proveer políticas de redistribución y minimizar su intervención (por ejemplo, trasladando algunas funciones del anterior modelo de bienestar al sector privado). Mediante el establishment científico, el Estado y el mundo empresarial se unieron, derribando las tradicionales funciones de la burocracia políticamente determinada por el ascenso de la tecnocracia y la implementación del modelo gerencial que aumenta la autonomía de decisión de los gerentes, le otorga mayor agilidad y flexibilidad (CLAE, 2007). Frente a este cambio de reglas del juego burocrático, el Estado no desaparece, sino que se transforma. Por un lado, se crea un estado en red que busca alianzas estratégicas estables o coyunturales con otros estados creando estados co-nacionales como la Unión Europea, con el fin de incrementar la rentabilidad y abrir mercados por medio de la expansión del sistema (Castells, 1995). El riesgo de esto es que se construye un modelo incluyente y muy excluyente al mismo tiempo.

Por otro lado, junto con este proceso de apertura mundial e interconexión, se da un reforzamiento de las identidades culturales locales, que no pierden fuerza frente a lo global. Se busca así la relegitimación estatal mediante la descentralización administrativa (la transferencia de competencias a gobiernos locales y regionales) y la participación ciudadana. Esto si bien le quita poder al Estado, al mismo tiempo le permite restaurar su legitimidad en crisis (Castells, 2000). Es decir que esta tendencia de relegitimación se genera a partir de un doble movimiento de refuerzo de identidades tanto al interior de los estados como así también entre los co-nacionales y sus alianzas.

La sociedad civil, entonces, se vuelve un actor central que complementa las políticas públicas. Según Castells (2000) ésta es quien encarna mecanismos de representación y defensa de los ciudadanos, más allá de las instituciones estatales. “Es fundamental el desarrollo de la capacidad catalizadora de los gobiernos en cuanto a atraer a la comunidad, a las empresas o al Tercer Sector, para compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos” (CLAD, 2000, 405).

Es pertinente mencionar que los cambios del modelo informacional se tradujeron, desde el aspecto estatal, en políticas públicas. Según recupera Gómez (citado en Oszlak y O'Donnell, 1981, y Oszlak, 2006):

En las políticas públicas intervienen distintas unidades y aparatos estatales en los cuales se dan pujas de poder –no sólo dentro de las estructuras burocráticas, sino en la relación y la influencia que pueden tener las distintas “clientelas” de las agencias.

Las políticas públicas de datos abiertos han ido evolucionando en la región a raíz del involucramiento de nuevos actores. No existe un manual de cómo formular políticas de datos, sino que se trata de un todo complejo articulado de prácticas y tecnologías que requieren volver a pensar estructuras antiguas⁵.

En lo que sigue se expondrán los principales debates acerca del concepto de datos abiertos y los ejes o pilares del gobierno abierto que serán categorías de análisis a través de las cuales nos adentraremos en el caso de la Ciudad de Buenos Aires.

I.II Los datos abiertos como un fenómeno a indagar

Los datos abiertos se presentan con la promesa de mejorar la calidad de las políticas públicas, no sólo porque proponen una técnica innovadora de publicar información sino también porque proponen llevar a un estado superior las políticas de transparencia y de rendición de cuentas. Si bien no existe una definición del todo consensuada sobre los aspectos técnicos que implican los datos abiertos, muchas organizaciones han expuesto diferentes características de estos. A continuación, se exploran algunas de ellas, para establecer una base común sobre la que continuaremos indagando en esta tesina.

Para comenzar, es importante explicitar las diferencias entre algunos conceptos: datos, información, datos públicos gubernamentales y datos abiertos gubernamentales, comúnmente abreviado como datos abiertos (Colman, 2017). A estos fines, retomaremos las definiciones propuestas por la Secretaría de Modernización Argentina (2016a) en el denominado *Kit de Datos*:

Un dato es un elemento descontextualizado que puede dar origen a la generación de información. Son símbolos que describen hechos, condiciones, valores o situaciones. Los datos son la verdadera materia prima para generar información con valor agregado.

La información, en cambio, “es un dato dotado de relevancia y utilidad. Convertir datos en información es un proceso que genera valor, aporta relevancia y crea algo nuevo que se desconocía.

⁵ Siguiendo a Scolari (2018) se podría pensar que los datos abiertos son una interfaz. Es decir, una pequeña red de humanos y tecnológicos que interactúan y donde se da también una vinculación con otras interfaces. Entender cuáles son las leyes que funcionan dentro de ésta permite crear más y mejores interfaces, y a esos fines se orienta el presente trabajo.

Un dato público gubernamental es cualquier dato que genera la administración pública, o que se encuentra bajo su guarda y que no tiene acceso restringido por ninguna legislación.

En cambio, un dato abierto es un dato público que se pone a disposición en un medio digital, bajo una licencia abierta y usando un formato estándar abierto.

A fines de 2007, treinta convencidos del gobierno abierto, y de que internet permite mejorar la interacción entre los gobiernos y la ciudadanía, se reunieron en Sebastopol, California para asentar principios de cómo se deberían abrir los datos gubernamentales. Al final de la jornada, coincidieron en ocho puntos sobre los cuales múltiples gobiernos y organizaciones de la sociedad civil deberían predicar esta filosofía. En primer lugar, los datos deben ser completos; es decir, todos deben estar disponibles y no estar sujetos a limitaciones de privacidad, seguridad o privilegios. En segundo lugar, deben ser primarios; es decir, recopilados por la fuente con el mayor nivel de granularidad posible sin estar agregados o modificados. En tercer lugar, los datos deben estar disponibles tan pronto como sea necesario para preservar su valor; es decir, ser oportunos. En cuarto lugar, deben ser accesibles, estando disponibles para el más amplio rango de usuarios y propósitos. En quinto lugar, los datos deben estar estructurados para permitir que sean procesados de forma automática. En sexto lugar, no deben ser discriminatorios; es decir que deben estar disponibles para cualquier persona sin necesidad de registro. En séptimo lugar, se establece que no deben tener propietarios, estando excluidos de un control exclusivo por parte de una entidad. Por último, los datos deben estar bajo una licencia libre, sin estar sujetos a derechos de autor, patentes o secretos comerciales. Se pueden permitir restricciones razonables de privacidad, seguridad y privilegios (*Open Government Working Group*, 2013).

Según *Open Knowledge Foundation* (2012), una de las organizaciones líderes en la comunidad de los datos abiertos, una definición ampliada de estos parámetros implica, por un lado, disponibilidad y acceso. Es decir que la información debe estar disponible como un todo y a un costo razonable de reproducción, preferiblemente poder descargarse de internet en una forma conveniente y modificable. Por otro lado, los datos deben ser provistos bajo términos que permitan reutilizarlos y redistribuirlos, e incluso integrarlos con otros conjuntos de datos. Es decir, que sean interoperables⁶. Por último, todos deben poder utilizar, reutilizar y redistribuir la información. No debe haber discriminación alguna en términos de esfuerzo, personas o grupos. Tampoco se permiten las restricciones “no comerciales”, que prevendría el uso comercial de los datos, o restricciones de uso para ciertos propósitos. En síntesis, estas dos definiciones de *Open Government Working Group* y *Open Knowledge Foundation* comparten varios puntos, como la accesibilidad y la completud de los datos ofrecidos.

⁶ Esta interoperabilidad de los datos también se encuentra bajo el nombre de *linked data*.

Una última definición, propuesta en la *Carta Internacional de Datos Abiertos* promulgada por el *Open Data Charter* (s.f.), concibe a los datos abiertos como digitales y puestos a disposición con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar. Estos deben cumplir con los siguientes seis principios: estar abiertos por defecto⁷, ser oportunos y exhaustivos, accesibles y reutilizables, comparables e interoperables, que se usen para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana y que sirvan para el desarrollo incluyente y la innovación (*Open Data Charter*, s.f.).

Tim Berners-Lee (citado en Rosa, 2012) elaboró una escala que permite determinar cuán reutilizables son los datos provistos por los gobiernos. Según este autor, el primer nivel implica que se publica información “cruda”, sin preocuparse por la calidad, utilizando formatos como pdf, imagen o JPG. Esto no tiene en cuenta una fácil reutilización. El segundo nivel implica ofrecer datos de manera estructurada, como, por ejemplo, en formato XLS. El tercer nivel propone poner a disposición datos que puedan ser usados, modificados y redistribuidos libremente sin ser necesariamente gratuitos. Estos se basan en el software libre⁸ y pueden ser en formato CSV. El cuarto nivel implica la utilización de una URL para identificar cosas y propiedades, de manera que se pueda apuntar a los datos y requiere la utilización de un estándar RDF10. El último nivel implica que los datos puedan ser vinculados con otros, otorgándoles de este modo un contexto, e implicando que la información que se pone a disposición apunte a otras fuentes de datos.

Más allá de los componentes técnicos, los datos generan valor a partir del ecosistema que se crea y que involucra tres tipos de actores (CEPAL, 2014). En la medida que aumente la importancia de la interoperabilidad de los datos y la colaboración, o *crowdsourcing*, las interacciones van a ser más completas entre los actores. Por un lado, los generadores de datos, un tipo de actor que comprende instituciones públicas pero que también puede involucrar privados. Por otro lado, el ecosistema de infomediarios, que son los generadores de productos y servicios basados en datos abiertos gubernamentales. Estos actores pueden estar involucrados por cuestiones de transparencia, con fines de lucro u otros. Por último, el ecosistema de usuarios, que para aprovechar esos datos necesitan involucrarse y participar de las iniciativas de gobierno y datos abiertos. Los productos elaborados a partir de minería de datos se ubican en esta categoría.

⁷ Frente a este punto existe un gran debate. Muchos funcionarios públicos o teóricos consideran que no todos los datos deben ser abiertos por defecto ya que puede que el costo de estructurarlos bajo los estándares abiertos puede ser mucho mayor que la reutilización que se haga de estos. De todas formas en los próximos capítulos nos detendremos en esto.

⁸ El software libre, u *open source*, presenta una estrecha vinculación con la temática que se aborda en esta tesina. Sin embargo, ésta acarrea otro tipo de discusiones como la regulación del código, el rol del Estado en la implementación de plataformas de código abierto y otras cuestiones sobre las que profundiza Lessig (2006) pero que no abordaremos en esta tesina.

El fin último de los datos abiertos es mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, aunque esto no se produce de manera inmediata. Es importante que se utilicen para favorecer productos o servicios que son ofrecidos por el gobierno (un ejemplo podría ser que en materia de transporte se creen aplicaciones web que indiquen la frecuencia de los colectivos en una ciudad⁹) aunque también que produzcan una mejora de un servicio ofrecido por una empresa privada¹⁰. Tal como señala Kauffman (2014), el lanzamiento de portales de datos abiertos puede tener un efecto neutro si no se ven acompañados por otras medidas orientadas a promover: el uso y a la apropiación ciudadana, que incentiven al empoderamiento ciudadano; la participación ciudadana; la colaboración para la producción colectiva de bienes y servicios públicos, la gestión de la información y la *accountability* o rendición de cuentas.

Con relación a esto, siguiendo a la autora, es necesario crear espacios para que los datos adquieran sentido y se cree una “comunidad” alrededor de ellos. Estos pueden ser tanto online (en fotos, comunidades online, conferencias virtuales, redes sociales) u offline (tales como encuentros, hackathon, camps y otros eventos en los que nos detendremos más adelante) y que se desarrollen de manera complementaria y simultánea.

En conclusión, si bien los datos abiertos por sí solos son objeto de políticas públicas, en general se los concibe como parte de una política de gobierno abierto¹¹. En esta tesina se abordará la política de datos abiertos teniendo en cuenta las características antes citadas y entendiéndose, en resumidas cuentas, como un tipo de información primaria que crea la administración pública y luego se pone a disposición de la ciudadanía con el objetivo de que estos datos sean reutilizados y mejoren la calidad de los servicios públicos o generen otros nuevos (Belbis, s.f). Los pilares de gobierno abierto (transparencia, participación y colaboración) que se introducen en los siguientes apartados serán las tres dimensiones de análisis principales.

⁹ No desconocemos el juego complejo de actores e intereses involucrados en este tipo de productos o servicios, aunque no nos extenderemos aquí sobre estos aspectos.

¹⁰ Un caso interesante de mejora de un servicio brindado por el sector privado es el de Properati, una empresa inmobiliaria que mejora la calidad de información que le ofrece a potenciales compradores para tomar mejores decisiones a la hora de comprar o alquilar una propiedad. Remitimos a su sitio web:
https://www.properati.com.ar/?utm_source=properati.com&utm_medium=organic&utm_campaign=red-ir-from-ip

¹¹ En relación a lo antes expuesto, Oszlak (2013a) prefiere hablar de “Estado Abierto” más que de “Gobierno Abierto” ya que el primero abarca a otras instancias estatales como empresas públicas, organismos que reciben subsidios o financiamiento estatal, entre otros. De todas formas el autor reconoce que el concepto de gobierno abierto está más difundido y por lo tanto no anula su validez.

I.III Concepciones sobre la transparencia en políticas públicas

Como antes se introdujo, la transparencia es una de las principales razones, y la que primero emerge, cuando se habla de datos y gobierno abiertos, ya que reivindica el acceso a la información en tanto derecho. Sin embargo, para generar cambios favorables en la calidad de los gobiernos democráticos ésta no es la única condición -aunque sí necesaria- en el marco de una política de apertura que se centre en los temas que al ciudadano y a los actores del ecosistema de datos abiertos les interesa (Prince, 2013).

Los orígenes del modelo de gobierno transparente y abierto tienen una larga historia y sus ideas clave se remontan a la Ilustración y a los debates de los fundadores de la democracia estadounidense. Estamos ante un gobierno que busca, a través del sistema de pesos y contrapesos, el control de los que gobiernan, entre sí y por los gobernados (Hoffman, Ramírez Alujas y Bojórquez Pereznieta, 2012).

Transparencia y Gobierno Abierto es el título del primer memorándum emitido en 2009 por Barack Obama cuando ocupaba el cargo de presidente de los Estados Unidos y que se toma como el antecedente principal de la aparición del término gobierno abierto. De alguna forma, ese discurso se convirtió en la instalación pública de la noción del gobierno abierto a nivel internacional en la esfera política y de la gestión pública (Belbis, s.f.). Uno de los tres ejes principales, acompañado por la participación y la colaboración, fue la transparencia, donde se refiere a que la información pública es un activo nacional. Los Estados son solo administradores delegados, ya que incluso el propio costo de relevar o agrupar esa información se sustenta con los impuestos de los ciudadanos; es decir que de lo que se trata es de dar luz a lo que está detrás de escena (Prince, 2013). Para la Alianza por el Gobierno Abierto (OGP) (citada en Cruz Rubio, 2015, 45):

La información sobre las actividades y decisiones gubernamentales debe ser abierta, comprensiva, puntual, disponible libremente al público y de acuerdo con los estándares básicos de datos abiertos (bases de datos legibles por máquina).

Las organizaciones no son transparentes por sí mismas, sino que la transparencia se desprende (o no) de sus prácticas y modelos de organización. Es decir que es una cualidad que se puede aplicar a flujos de información a través de los cuales identificamos, conocemos, entendemos y evaluamos la acción gubernamental tanto de individuos como de grupos y organizaciones. La transparencia tiene que ver con el principio de publicidad como un valor público (López Ayllón, 2017).

Además, es preciso distinguir las formas a través de las cuales la transparencia se puede materializar. Por un lado, la transparencia activa remite a la acción del Estado de poner a disposición de los ciudadanos información relevante sin que sea solicitada, permitiendo conocer y controlar el funcionamiento de la Administración Pública (Ministerio de Modernización, 2018). Los datos públicos gubernamentales, sitios web institucionales, portales de estadísticas, entre otros, son formas a través de las cuales el gobierno pone en acción su proactividad en pos de la transparencia. Por otro lado, existe la transparencia pasiva, reactiva, o transparencia a secas, que está vinculada con el derecho de acceso a la información. Ésta se pone en práctica según la demanda de la población, principalmente a través de los pedidos habilitados por la ley de Acceso a la Información -la N 27.275 en Argentina y la ley N 5.784 a nivel subnacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires-.

Cabe destacar un avance notorio en la predisposición de los gobiernos a publicar información, a ejercer la transparencia activa, en cuestiones que hacen a la vida cotidiana del ciudadano, en materia de infraestructura, normativa pública o transporte. El robustecimiento de las páginas web institucionales del gobierno, y la implementación de la gestión de trámites en línea la información, contribuyeron con el objetivo. Esto corresponde a lo que se denomina gobierno electrónico, etapa previa al gobierno abierto, y que refiera a “la aplicación de la tecnología para mejorar las capacidades de comunicación y lograr con ello gobiernos más eficientes” (Cruz Rubio, 2015, 40). Los desafíos a los cuales el gobierno debería responder, que muchas veces terminan formando parte de las agendas de transparencia, son abordados en conferencias internacionales sobre el tema. Sólo para poner un ejemplo: en la última Conferencia Internacional *Abrelatam* en 2018 los temas de género, la falta de estadísticas en la región y las discusiones sobre cómo sería la mejor manera de registrarlas, atravesaron varias de las charlas y paneles de la jornada. Esto pone en evidencia que aún el camino por recorrer hacia la transparencia activa es muy largo. En efecto, lograr que un gobierno publique toda la información que está bajo su guarda modificaría la distinción antes mencionada entre transparencia activa y pasiva.

Otra discusión que se abre a partir del concepto de transparencia es sobre la distinción entre el plano ético y el político. El primero se relaciona con la ética pública entendida como “aquel conocimiento práctico que versa sobre los fines, principios y medios del ámbito de actuación propios de aquellos agentes públicos responsables o garantes del bien común” (Tornos Mas, y otros, 2012, 40). Las acciones de los funcionarios pueden ser catalogadas como justas o injustas según los principios a través de los cuales se las miren. En lo que respecta a la transparencia, la ciudadanía tiene derecho a conocer y criticar las decisiones tomadas por sus representantes. Incluso, y enmarcados ya en otro de los pilares, a participar de las decisiones. Ahora bien, la transparencia como principio jurídico, y en tanto plano político, se presenta como la obligación del Estado de dar a conocer (publicidad) los actos de gobierno y

el derecho de la ciudadanía a recibir información. En estos dos planos se combina la cuestión del acceso a los documentos y la política de información activa. Siguiendo a Tornos Mas y otros (2012, 44):

Transparencia Internacional (TI) en su informe *Global Corruption Report*, de 2003, señaló que, en principio, toda la información pertenece al público y debe ser de dominio público (...). Se necesita acceso a la información si vamos a confiar en las instituciones públicas y si vamos a estar seguros de que estas están trabajando como deben.

Es decir, un gobierno transparente es aquel que rinde cuentas a la ciudadanía, le proporciona derechos tales como acceder a la información que produce y también el derecho a demandar otra información que no esté publicada, que le permite participar en sus decisiones y que responde a las solicitudes ciudadanas. Todo esto se pone en relación con el discurso anticorrupción que según según Transparencia Internacional (TI) se define como “el abuso del poder encomendado para beneficio privado” (Alianza para el Gobierno Abierto, s.f.). El fin principal de la transparencia es aumentar la integridad pública y mejorar la circulación entre gobernantes y gobernados evitando hechos de corrupción o desvíos.

Lo antes expuesto se vincula con el concepto de la rendición de cuentas (*accountability*) que hace a la transparencia gubernamental, aunque no equivale a esta última. Para Bojórquez Pereznieto (citado en Hoffman, Ramírez Alujas, Bojórquez Pereznieto, 2012) la *accountability* implica de por sí la justificación de un acto público a un destinatario, mientras que la transparencia implica mostrar a la administración pública para que esté en un constante escrutinio por parte de los ciudadanos, los cuales terminan por convertirse en una suerte de “perros guardianes”. Ambos conceptos se encuentran interrelacionados y se potencian mutuamente.

Según O'Donnell (2001), la *accountability* tiene dos dimensiones: una horizontal, es decir al “interior” del Estado, y otra vertical, ejercida por el voto ciudadano. La primera dimensión alude a aquellos organismos públicos que poseen funciones para llevar a cabo desde controles rutinarios hasta la fijación de penalizaciones en relación con actos u omisiones de otras agencias o agentes del Estado, que eventualmente puedan ser calificados como ilícitos. La segunda dimensión se interpreta como un mecanismo de control gubernamental por parte de los ciudadanos que permite premiar o castigar a los gobernantes por el cumplimiento de sus funciones. Este tipo de control de gobierno es crucial en cualquier régimen democrático (Prince, 2013). Este último autor introduce un modo más de *accountability* al que denomina social. Nos referimos, siguiendo a Smulovitz y Peruzzotti (2002, 32) a:

Un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de estos y activar la operación de agencias horizontales de control. La *accountability* social puede canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionales. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas.

Según Fox (2006), citado en Gómez (2015), podría pensarse en una serie de “políticas de rendición de cuentas” en torno a: dar a conocer información adecuada sobre lo que hace cada agencia; la educación de las trabas burocráticas para acceder a la información pública; y la existencia de mecanismos que permitan exigir a las personas o instituciones que expliquen, justifiquen o admitan sus acciones.

Como se puede apreciar, cuando se habla de transparencia el foco de análisis está puesto en la administración pública, y la ciudadanía o las organizaciones tienen un rol de control o seguimiento. Pero para que esto se pueda dar, y principalmente a nivel ciudadano, es importante que se lleven a cabo políticas de transparencia visibles y escalonadas; es decir, con impacto a corto plazo, pero enmarcadas en una política a largo plazo. Esto se suele dar en la región a través de leyes de acceso a la información pública (o su actualización), apertura de portales o páginas web gubernamentales, apertura de las actividades de los políticos que conforman el gobierno como así también su capital y bienes personales. Además, la transparencia se suele generar a partir de una apertura y cercanía con los políticos, donde se plantea una relación cercana y de igual a igual donde se pueda ejercer este control de manera directa. Las reuniones o encuentros vecinales, y las videoconferencias, son algunas de las formas en que se lleva a cabo. Sin embargo, como plantea Bonina (2015), esto suele ser más propicio en contextos subnacionales donde la cercanía con la ciudadanía es mayor y, en consecuencia, es más factible la posibilidad de crear vínculos entre actores.

I.V Participación como componente central de una gestión pública moderna

Robirosa (1998), en relación con la planificación, introduce tres puntos interesantes para abrir el planteo sobre la participación. Según indica este autor, desde los años '40 la teoría general de sistemas cuestionaba la posibilidad de explicar fenómenos complejos desde la óptica de

una disciplina particular. En primer lugar, se planteaba, en el campo epistemológico, la necesidad de un enfoque transdisciplinario, sintético antes que analítico, para investigar y explicar los fenómenos de la realidad, partiendo de la totalidad inclusiva para poder comprender el lugar de lo parcial y entonces analizarlo en sus relaciones con el todo y en el mismo. En segundo lugar, Robirosa indica que hay una cultura creciente en los derechos sociales y humanos que introduce la idea de que cada uno debe participar en los procesos de toma de decisiones que determinan su día a día, moldeando los escenarios y sus actividades. Por último, postula que el Estado ya no es un actor que funciona de manera superior y aislada, ya que no tiene los recursos necesarios para actuar sólo (que era uno de sus principios de origen) y necesita apoyo del sector privado. Estos cambios se dieron a partir de los procesos de globalización y de la adopción de los modelos neoliberales en el Estado, donde el modo tradicional de la planificación se puso en cuestionamiento. De todas formas, tal, como indica Robirosa, pese a todas estas cuestiones, el rol del Estado se ha redefinido sin implicar su desaparición.

En palabras de Robirosa (1998, 3):

El Estado, para poder hoy planificar con algún éxito, necesita involucrar a los diversos actores pertinentes en los procesos de planificación, de modo de concertar con ellos las direccionalidades de su gestión y así ganar sus voluntades, de modo que aporten coordinadamente sus recursos y capacidades de acción en función de metas compartidas [...] La planificación, de ser una actividad de responsabilidad exclusiva del Estado, ha pasado a ser derecho y responsabilidad conjunta de toda la sociedad. En ella participan sus instituciones (las que integran el Estado, el mercado, etc.), las organizaciones y grupos de la sociedad civil y las familias e individuos.

Ahora bien, la participación no es un proceso que se da automáticamente. Por lo general, la ciudadanía tiende a concebir como única instancia de influencia en el Estado a las urnas, cada cuatro años. Así es como se genera el ideal de delegar la responsabilidad de participación a unos pocos interesados en la política y se sigue con la vida cotidiana. Esto sin duda tiene raíces en el modelo de Estado Benefactor de los años 50/60, donde el desarrollo económico, social y cultural, quedaba delegado a dicha institución. No obstante, poco tiene que ver un Estado presente con uno que excluye a su pueblo a participar. Asimismo, a principios de siglo en nuestro país las instancias de participación fueron aisladas o no tuvieron impacto necesario como para despertar una curiosidad de la población a involucrarse. Es decir, hubo falta de experiencias en la gestión participativa. Hoy en día este argumento se está debilitando ya que existen instancias como por ejemplo la modificación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina en el año 2015, donde la participación

de especialistas y de otros sectores como la sociedad civil y la academia presentan un impacto favorable en la creación de políticas públicas y se vuelve a utilizar el instrumental institucional para implementar políticas con estas características. Es decir, según afirman Isunza y Gurza (2010) se trata de innovar en el sistema democrático creando instancias continuas donde la sociedad pueda incidir en el poder público, en lo administrativo, así como también en el propio sistema político. Otro de los argumentos que plantea Robirosa (1998), y que es interesante retomar, es que las clases políticas son cerradas y la participación se presenta como una amenaza, ya que generaría más demanda de lo que se podría ofrecer. Sumado a esto, temas como las denuncias de corrupción y la falta de rendición de cuentas se vuelven fantasmas para los decisores políticos, que intentan volcarse hacia la participación. En síntesis, la participación en temas gubernamentales se suele implementar en políticas públicas “blandas”¹² o que no incluyen temas como la economía o la salud, que son aquellos con los que mayores riesgos se corre¹³. El problema que esto genera, en palabras de Prince (2013), es que se utilicen métodos de participación en el marco de estructuras tradicionales y que esta no termine siendo efectiva. Sin embargo, los beneficios de estos mecanismos son visibles y hay algunas experiencias aisladas demuestran que se están desafiando las estructuras tradicionales. Participar implica que la ciudadanía tome parte y que las administraciones públicas se beneficien de las ideas, iniciativas y conocimiento colectivo. El protagonismo ya no es plenamente de la administración sino de los ciudadanos. La participación es también una forma de achicar brechas y fomentar la inclusión social ya que quien participa lo hace sin pertenecer necesariamente a un partido político, un sindicato una ONG; es un ciudadano “desorganizado” (Prince, 2013). Según la definición de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) (citada en Cruz Rubio, 2015, 45):

Los gobiernos deben movilizar a los ciudadanos para que participen en el debate público y contribuyan al desarrollo de una gobernanza más responsable (*accountable*), innovadora y efectiva.

Sin embargo, conviene aquí recordar la observación de Oszlak (2013, 19) que advierte que “los ciudadanos no son, por naturaleza, actores políticos. Lo son si participan, pero para ello,

¹² Esto se puede ejemplificar con aplicaciones móviles colaborativas, como es el caso de “Por Mi Barrio” en Montevideo, Uruguay, donde los ciudadanos pueden hacer reclamos en materia de problemas urbanos (como baches, roturas de veredas, etc.) y hacer seguimiento de cómo es la respuesta del gobierno a los mismos. Esta aplicación no sólo permite una interacción entre la ciudadanía sino también entre el gobierno y los ciudadanos, estableciendo una incidencia en las prioridades de arreglos en la calle.

¹³ En el capítulo tercero se retomará esta cuestión vinculándola con el concepto de sondeo introducido por Caletti (2006).

deben tener una causa o razón que los movilice”. Además de la ciudadanía otro de los actores más visibles a la hora de participar, surgido a finales del siglo XX, es la sociedad civil, quien no representa los intereses estatales ni del sector privado. Siguiendo a Cohen y Aranto (2000), la vocación democratizadora del poder sin ejercerlo es la característica que distingue a los actores de la sociedad civil. Este grupo tiene autonomía ya que se automoviliza, autoconstruye y autolimita, no con el fin de conseguir el poder político ni el de mercado sino de lograr un equilibrio en la comunidad transformando las instituciones y las leyes. Una vez planteado el concepto de participación y sus implicancias, es interesante indagar sobre los modos por los cuales ésta se puede ejercer. Gracias a la TICs y al auge del gobierno electrónico, los gobiernos encontraron un canal más a través del cual la ciudadanía puede participar. Esto se da con mayor frecuencia a través de formularios de consulta o encuestas, aunque éstos no son el único formato posible, ni tampoco un fenómeno nuevo. Actualmente la participación se ve reflejada a través de productos digitales a través de los cuales la comunidad contribuye a mejorar la calidad de vida de la ciudad. Es decir que las TICs e Internet se transforman en un medio fructífero para generar nuevas formas de participación sin la mediación de estructuras formales entre gobierno y ciudadanos (Prince, 2013). Aunque actualmente los canales digitales sean más usados para ejecutar una iniciativa de participación, los usuales canales offline o presenciales siguen utilizándose y muchas veces pueden resultar más efectivos. Tales son los casos de los eventos como *hackathon* o foros de debate, donde se presentan problemáticas concretas que enfrentan los gobiernos para ser resueltas con los aportes de la ciudadanía y especialistas.

En conclusión, la participación se dice de muchos modos y se puede dar de múltiples formas. Esto genera que, a la hora de medir si una política es participativa o no, el asunto sea más complejo. Porque en estos casos no es lo mismo hacer participar a “la gente” que a los sectores más interesados en estas temáticas o iniciativas. Es por ello por lo que es muy necesario el impulso gubernamental para abrir canales y motivar a la ciudadanía, aunque también es necesario que esta última se mantenga activa en ser parte, reclamar y conducir a los gobiernos las prioridades que atraen en el espacio público.

I.VI Creación colectiva de políticas públicas

La democratización del conocimiento, entendida como un bien común, ha sido impulsada por la ciencia abierta. Los estudios sobre la “sociedad del conocimiento”, “sociedad de la información” o “sociedad de riesgo” pusieron en discusión la forma de producción científica y su vinculación con las prácticas sociales, políticas, culturales y dieron lugar a concepciones

como la “ciencia post académica” o “ciencia posnormal”. Estas nuevas corrientes plantean la vinculación de la ciencia con los actores que conforman una sociedad. Gibbons (1994) citado en Mauro, Del Valle y Montero (2015) propone la emergencia de un modo alternativo de construcción del conocimiento (denominado “modo 2”) que se caracteriza por la disolución de las barreras entre ciencia básica y aplicada, y entre tradiciones disciplinares. La transdisciplinariedad y la orientación de la producción del conocimiento a la resolución de problemas sociales resultan las características de una nueva forma de concebir la actividad científica. Este modo de hacer ciencia implica sin duda un componente ético para poder mantener altos estándares de integridad y conciencia, donde se capacite a científicos en la integridad de la ciencia, su filosofía y su impacto cultural. En el marco de esas pautas éticas, la participación, la colaboración y la política pública cobran importancia ya que ayudan a respaldar las prácticas necesarias para que el conocimiento sea accesible para todos (CLACSO, 2015).

Este modo de hacer en lo científico también se traslada a la gestión de lo público, en el marco del modelo capitalista de desarrollo informacional donde el conocimiento se vuelve un factor clave. Según Vaillancourt (citado en Oszlak y Kauffman, 2014), se podría elaborar una distinción conceptual entre coproducción y co-construcción. Según este autor, la coproducción de políticas públicas se relaciona con la dimensión organizacional de la política y permite una contextualización de la participación de actores, tanto de la sociedad civil como del mercado, en la implementación de servicios destinados al público. Y el concepto de co-construcción se refiere a la dimensión institucional de las políticas públicas y permite analizar los modos en que sociedad civil y fuerzas del mercado definen las políticas públicas. Resulta interesante traer esta distinción para entender que el pilar de colaboración involucra múltiples dimensiones, ya sean la institucional, organizacional, de ejecución, de comunicación, entre otras.

Cuando se habla de colaboración como pilar del gobierno abierto se lo suele asociar al rol que tienen las organizaciones de la sociedad civil para producir, en conjunto con los reformadores locales, políticas públicas y servicios. Pero estas no son las únicas. Según explica Belbis (comunicación personal, febrero de 2019):

Los actores que desde la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA) se identifican son cinco: la academia, el periodismo, la sociedad civil y el sector privado. El quinto actor sería el funcionario propiamente dicho.

En adición a estos se puede distinguir el *hacker* cívico que, parafraseando a Prince (2013), es aquel que tiene pasión por la actividad creativa y no considera la remuneración del trabajo como única compensación por éste. Siguiendo a Prince (2013, 4):

La idea de co creación, construcción colaborativa o la 'cultura de la participación' al decir de Henry Jenkins (2006), comparte algunos elementos o argumentos con la corriente del software libre y asimismo con las ideas sobre las masas críticas de información y fundamentalmente respecto del poder cognitivo emergente de 'la inteligencia de las multitudes' [...] El Estado no solo estaría entregando los datos abiertos a ciertas comunidades especializadas (community-sourcing) o directamente a 'las multitudes' (crowdsourcing), sino también tercerizando el coste de esta tarea.

Es decir que tanto la academia, con su amplia trayectoria en el estudio del Estado, políticas públicas y metodología; como el periodismo, con su capacidad de procesar datos y distribuirlos a través de una noticia en una gran parte de la población; la sociedad civil como catalizadora de los reclamos de la ciudadanía en materia de ética y gestión; el sector privado, como aquel a quien se le propone la prestación de servicios públicos en conjunto con el Estado; y los hackers cívicos, como actores desinteresados frente al poder y la política pero con un amplio conocimiento sobre las TICs: todos estos actores pueden contribuir a efficientizar procesos en el Estado aunque también a minimizar costos.

Es menester mencionar que el modelo de burocracia estatal heredado del siglo XX está desbordado por las nuevas realidades emergentes. Según Nambisan, citado por Ramírez Alujas (2012, 29):

La transformación del modo como el gobierno enfrenta y resuelve los actuales desafíos está más ligado a la construcción de una red de innovación basada en la colaboración que depende directamente del aprovechamiento de los recursos y capacidades de las redes externas y las comunidades para ampliar o mejorar la velocidad y los resultados de innovación, y, por ende, lograr impactar positivamente en el bien común.

La web social se presenta como una de las herramientas principales que la sociedad del conocimiento toma para crear modelos abiertos de información y donde se puede compartir y construir conocimiento de forma colectiva. Estamos en un contexto en el cual ya no se aprende muchas veces de un libro sino a través de intermediarios digitales. El borramiento entre lo real y lo virtual, la posibilidad de co-producir y participar, la propuesta de interactuar y ser parte de la cocción de estos nuevos formatos son todos poderosos alicientes para atraer la energía creativa de diferentes nichos (Piscitelli, 2009).

Como vemos, la idea de colaboración está íntimamente ligada a la innovación en materia de formas de gobernar y poner sobre la mesa otras voces, generar valor con más de una parte involucrada, utilizar formas creativas y redefinir procesos. Estos nuevos vínculos no sólo profundizan la relación entre gobernantes y gobernados, sino que también presentan nuevos

desafíos de co-responsabilidad y de reconfiguración de los espacios de confianza sobre los que se sustenta la acción pública (Ramírez Alujas, 2012).

Ahora bien, otro de los términos que se utiliza cuando se refiere a la innovación gubernamental es el *crowdsourcing*. Si bien no hay una traducción exacta, este término refiere al conocimiento de la multitud (un hackathon, es un ejemplo de esto). En lugar de cerrar la conversación entre gestores públicos, esta noción plantea que se presenten los problemas ante la comunidad para buscar en conjunto alternativas de solución. Esta apertura a la creación colectiva puede darse de dos maneras. Es interesante distinguir que, por un lado, los gobiernos compartan los problemas complejos de resolver y, por el otro, las soluciones que encuentren las compartan con otros (Ramírez Alujas, 2012). Esta última distinción no es menor porque en el ecosistema de gobierno y datos abiertos no sólo hay una vinculación entre sociedad civil o privados y gobierno, sino que también se busca una colaboración constante entre gobiernos para replicar buenas prácticas en otras regiones.

En los gobiernos subnacionales poner en marcha la colaboración y co-creación puede resultar en algunos aspectos más sencillo ya que se está más cerca de los ciudadanos y se trata de espacios más acotados (Bonina, 2015). La interacción que se genera allí es mucho mayor de la que puede producirse a nivel nacional. No obstante, ello, para ambos alcances (nacional y subnacional) debería tenderse a llegar a la población, propiciando espacios interactivos (ayudados por lo digital) en donde surja la inteligencia colectiva que co-produce contenidos y respuestas a problemas que los convocan (Piscitelli, 2009). Se trata así de cuestionar la forma de producir la política pública.

Sumado a lo antes expuesto también es importante destacar que, frente a las grandes estructuras gubernamentales donde las dependencias son múltiples, muchas veces la coproducción o co-creación también puede darse a través de la interacción de estos actores. Según plantea Bonina (2015), la innovación gubernamental se puede dar de manera tradicional, cuando es generada desde adentro de la organización. Esta forma es la que se da en menor medida ya que se suelen convocar más a actores externos que internos. Sin embargo, esto plantea una forma esencial del valor de co-creación de las políticas gubernamentales abiertas, en donde no sólo se requiere de participación de otros sectores y otros gobiernos, sino también de actores internos ya que en estos últimos recae la responsabilidad de la continuidad y gestión del cambio al interior de la organización.

Fácilmente se puede detectar que la colaboración o co-creación requiere de la participación de otros actores. La distinción que se hace en esta tesina de estos dos conceptos (participación y colaboración) resulta analítica y permite profundizar en la colaboración como un concepto transformador e innovador, ya que la participación no implica una transferencia o difusión de resultados a una sociedad. Una categoría interesante para el análisis de estos dos conceptos es la del prosumidor. Siguiendo a Piscitelli (2009, 253):

Esta palabra es un acrónimo formado por la palabra productor (producer) y consumidor (consumer). Ya en 1972, Marshall McLuhan había sugerido que con la tecnología electrónica el consumidor podría llegar a ser un productor al mismo tiempo que un consumidor.

Este concepto puede sin duda trasponerse a la cultura de los datos abiertos. Se trata de que la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil, las universidades, no sean meros receptores de políticas públicas, sino que también sean gestores de estas mismas. Esto requiere un proceso de alfabetización y capacitación en datos abiertos que no es sencillo de realizar. “El verdadero desafío en términos de alfabetización digital es acercar herramientas poderosas y sofisticadas a las manos de las masas, y no concentrarlas en los usos, aspiraciones y demandas de la tecnoelite” (Piscitelli, 2009, 159).

En síntesis, para que se puedan dar políticas públicas de gobierno y datos abiertos es necesario activar factores de transparencia, de participación y de colaboración, tanto desde la perspectiva gubernamental como de la ciudadanía. La implementación de este tipo de iniciativas sin duda mejorará la eficacia y eficiencia estatal, y conducirán a una nueva concepción más enriquecida sobre lo público.

Una vez expuestos los conceptos centrales a través de los cuales se abordará el estudio de caso, en el siguiente capítulo se explicita el estado del arte de los datos abiertos en la región, a nivel internacional, y la relación de ambos contextos con otras iniciativas.

II Los datos abiertos, un estado del arte

II.I Una primera aproximación al estudio de los datos abiertos

En este capítulo nos adentraremos en algunos aspectos necesarios para hacer un análisis exhaustivo de la política de datos abiertos. En lo que sigue se presenta una breve descripción del estado de la región latinoamericana en materia de datos abiertos, indagando sobre índices internacionales y posicionamiento de los países. Luego, se analiza la normativa a nivel nacional en materia de datos abiertos, para posteriormente exponer los principios de la Alianza de Gobierno Abierto y la posición de la Ciudad de Buenos Aires como caso particular en dicha organización y como eje de este trabajo. Por último, se presenta el paradigma de las ciudades inteligentes y la relación de la Ciudad de Buenos Aires con éste, así como también la vinculación con la política de apertura de datos.

II.II Datos abiertos en Latinoamérica

Como se mencionó anteriormente, los datos abiertos refieren a información del sector público presentada en un formato particular para que cualquier persona pueda reutilizarla y que no está sujeta a ninguna restricción. En las últimas décadas, la región latinoamericana y el caribe comenzaron a incursionar en la transparencia gubernamental y, en particular, en la agenda de datos abiertos incorporando estas iniciativas a su planificación de políticas públicas. Tal es así que la región presenta gran cantidad de adopciones de la *Carta Internacional de Datos Abiertos* (2015) tanto en niveles nacionales como subnacionales.

Según indica el Índice Global de Datos Abiertos (GODI, por sus siglas en inglés), en la evaluación del año 2016/2017 sólo tres países de América Latina (Belice, Nicaragua y Honduras) no presentaron portales de datos abiertos gubernamentales¹⁴.

En dicho índice se evaluaron 95 países a través de 14 categorías para dar cuenta de cómo se publican los datos que se consideran con mayor relevancia. En la medición se tomaron en cuenta: el presupuesto (sancionado), el gasto (transacciones realizadas y en curso), las cuestiones relacionadas con lo que se denomina *procurement*¹⁵ (premios de gobierno

¹⁴ Esto no significa que dichos gobiernos no publiquen datos, aunque de manera descentralizada.

¹⁵ Este término puede ser traducido como compras o adquisiciones. Sin embargo, al no existir una palabra en español que se ajuste con exactitud a los indicadores que involucra, preferimos utilizarlo en inglés.

agrupados por oficina), resultados electorales (con el mayor grado de desagregación), empresas registradas, territorio (información catastral), mapas nacionales (incluyéndose infraestructura, tipo de tierra), límites administrativos (en formatos geoespaciales), ubicaciones (referida a los códigos postales), estadísticas nacionales (población, PBI), proyectos de ley (contenido y votos), legislación nacional (actualizaciones y datos históricos), calidad de aire (concentración de contaminantes) y calidad de agua. En términos generales, las categorías en las que más se destacaron los países fueron: presupuesto nacional (72%), estadísticas nacionales (72%), *procurement* (53%) y legislación nacional (52%). En lo que respecta a la región latinoamericana, los países que lideraron el ranking fueron: Brasil, México y Colombia, ubicándose en los puestos 8, 11 y 14 respectivamente. Argentina ocupó el puesto 17, siendo el cuarto país de la región con mayor puntaje.

Otro de los índices¹⁶ que mide a los países a nivel internacional es el Barómetro de Datos Abiertos (*Open Data Barometer*, en inglés). El objetivo de esta iniciativa es dar a conocer el impacto y predominio de las iniciativas de datos abiertos a nivel mundial. En la cuarta y última edición del índice se evaluaron a 115 países en los siguientes rubros: preparación de las iniciativas de datos abiertos, implementación de los programas de datos abiertos e impacto que los datos abiertos en los negocios, la política y la sociedad civil. Los países latinoamericanos tomados en cuenta representan el 13% del total del índice. México, Uruguay y Brasil lideraron la región ubicándose en los puestos 11, 17 y 18 respectivamente. Argentina, por su parte, se ubicó en el puesto 38 (*Open Data Barometer*, 2017).

Con relación a lo que expone el Barómetro, un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (2018) muestra que los países líderes en la región necesitan avanzar en una agenda de consolidación de sus iniciativas de datos abiertos que los acerque a los líderes mundiales. Colombia y Argentina, siguiendo dicho informe, son casos interesantes ya que presentan un avance a nivel de preparación, pero que requieren enfatizar la implementación de iniciativas; es decir, pasar a la práctica. En lo que respecta a la mayoría de los países de la región se muestra una necesidad de generar un apoyo integral a la agenda de datos abiertos. Estas iniciativas se inscriben en una tendencia creciente a nivel mundial¹⁷, de manifiesto en la creación de organizaciones como *Open Data Charter*, la Alianza para el Gobierno Abierto, y tantas otras a nivel regional) con el interés de profundizar en el tema y también de cuantificar el impacto desde múltiples y variadas perspectivas.

¹⁶ Cabe señalar que ambos índices no toman en cuenta los mismos países como parte de la región. Mientras que el *Open Data Barometer* tiene en cuenta Ecuador, el *Open Data Index* no lo considera. Por su parte, este último incluye a Guayana y Guayana francesa mientras que el primero no lo hace.

¹⁷ De hecho existen dos índices más que son: el Inventario de los Datos Abiertos (ODIN), que sólo mira la publicación de estadísticas nacionales, y el Índice *OURdata* de la OCDE, que sólo mide a los países miembros de la OCDE y a Colombia.

Como se mencionó anteriormente, la mayoría de los países latinoamericanos cuentan con portales de datos abiertos e incluso tienen en marcha planes de acción en la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), con compromisos que incluyen a los datos abiertos, como es el caso de Argentina, Chile, Brasil. Entre países de Latinoamérica y el Caribe ya son 15 los participantes de la OGP.

En materia de legislación, seis países son los que cuentan con bases legales y técnicas para la apertura. Entre ellos, se encuentran: Brasil, con el decreto 8777 del año 2016, que establece lineamientos generales para la apertura y al Ministerio de Planeamiento brasileño, Presupuesto y Gestión a cargo del proyecto; Colombia, a través del decreto 2573, lanzado en 2015, haciendo foco en la participación ciudadana y la generación de valor; México, que en 2015 lanzó un decreto donde la política de datos se establece en el marco del Plan Nacional de Desarrollo; Perú, que en 2017 estableció la Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales a través del Decreto Supremo 16, donde una de las estrategias era el diseño de un marco institucional y regulatorio; y Uruguay que en 2017 estableció las Directrices Técnicas para la Apertura de Datos y la delegación de facultades a la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y Sociedad de la Información y de Conocimiento (AGESIC) para coordinar el proceso.

Argentina, por su parte, a través del Plan de Apertura de Datos instó a los organismos del Poder Ejecutivo a identificar y abrir bases de datos en el Portal Nacional de Datos Públicos a través del Decreto 117/16. El Ministerio de Modernización, a través de la Dirección Nacional de Datos Públicos, es el órgano encargado de conducir, capacitar y acompañar a los diferentes ministerios y entidades a llevar a cabo ese proceso¹⁸.

Los datos abiertos en la región no sólo cuentan con gobiernos que publican la información, sino que se ha creado una comunidad que demanda y sigue las temáticas a nivel regional. Esta se encuentra conformada por organizaciones de la sociedad civil, centros de investigación, empresas privadas, medios de comunicación, hackers cívicos y activistas de los datos abiertos entre los que se pueden mencionar la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA), *Open Data for Development*, *Open Data Charter*, Fundación Conocimiento Abierto, *Open Contracting*, Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), Telefónica, Fundación Avina, HiVos, *International Development Research Center* (IDRC), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otras. Muchas de estas organizaciones son impulsoras de eventos a nivel internacional, como la Conferencia Internacional de Datos Abiertos (IODC), o de escala

¹⁸ Como antecedentes a esta normativa existe la resolución 538, del 2013, que reglamenta el Sistema Nacional de Datos Públicos (SINDAP), y el decreto 1172, de 2003, que establece el reglamento de acceso a la información para el Poder Ejecutivo. Este último fue actualizado por la ley 27.275 del 2016 que extiende el alcance a otros poderes.

regional, tales como Abre Latam y Con Datos, el más importante a nivel regional que se realiza de manera consecutiva desde 2015. En este tipo de encuentros se busca compartir experiencias de la región, plantear desafíos e incentivar a la comunidad a participar en las políticas de datos abiertos.

Como se puede apreciar, el contexto regional es diverso y se encuentra en constante movimiento, lo que plantea una gran ventaja para cada país al emprender una iniciativa. Este ecosistema que se forma entre gobiernos, sociedad civil a nivel internacional, sectores académicos y privados permite que las iniciativas que se dan en un país puedan replicarse en otros adaptándolas al contexto. Pero también permite generar iniciativas más robustas, donde los temas que se aborden cuenten con respaldo de organizaciones internacionales (por ejemplo, como es el caso de apertura de presupuesto y la organización *Open Contracting*). En lo que sigue haremos un recorrido de la normativa sobre la cual se apoyan las iniciativas de datos abiertos en la Ciudad de Buenos Aires.

II.III Normativa en la Ciudad de Buenos Aires

Para hablar de datos abiertos es necesario inscribir esta agenda en el marco normativo y de derechos que la impulsan. Este es el caso del acceso a la información, un derecho humano fundamental que garantiza a toda persona la posibilidad de solicitar información en poder del Estado (Poder Ciudadano, 2015).

La normativa local, y reciente, se inscribe en normativa a nivel internacional en la materia, tal como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), que garantiza el derecho de toda persona a “investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión” (artículo 19), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), que, en el artículo 13, hace referencia a la libertad de pensamiento y expresión garantizando el derecho de “buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”. Estos dos tratados tienen jerarquía constitucional, según lo signado en el artículo 75 inciso 22, de la Constitución Nacional Argentina. En conjunto con ellos, en los artículos 1, 14, 33, 41 y 42 del mismo documento se garantiza el derecho de acceso a la información y la publicidad de actos de gobierno. Asimismo, a nivel nacional, el derecho de Acceso a la Información Pública estuvo regulado por el decreto 1172/03 hasta el 28 de septiembre de 2017 y desde el 29 de ese mismo mes, por la ley 27.275 (Colman, 2017).

Si bien existe legislación nacional, la Ciudad de Buenos Aires fue pionera en la sanción de una Ley de Acceso a la información en 1998 que establece que (Ley N°104, 1998, Art.3):

Toda persona tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la administración central, descentralizada, de entes autárquicos, Empresas y Sociedades del Estado, sociedades anónimas y a otros poderes estatales.

En esta ley se establece que el pedido debe presentarse por escrito, con identificación del solicitante. Con respecto a los plazos, se establecen diez días hábiles con la posibilidad de pedir una prórroga por otros diez días. El pedido a la información es gratuito en tanto no se precise reproducir la misma. Caso contrario, el costo de dicha reproducción quedará a cargo del solicitante.

Frente a los avances que se hicieron en la Ciudad de Buenos Aires en materia de transparencia, datos abiertos y participación ciudadana, así como también los debates que se gestaron en el marco internacional, la legislación, que en su momento fue pionera, tuvo que ser actualizada. En diciembre de 2016 se logró la sanción de la Ley N 5784/16 por parte de la legislatura porteña, que reformó la ley de 1998, sustentándose en un proceso participativo cuyo objetivo fue fortalecer las instituciones públicas mediante el consenso y el diálogo.

A través de la iniciativa Dialogando BA, la Dirección General de Seguimiento de Organismos de Control y Acceso a la Información (DGSOCAI) invitó a representantes de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, e instituciones en la temática, a participar de la formulación de la actualización de la normativa. Entre las modificaciones que se hicieron en la Ley 5.784 se incluyó un módulo de transparencia activa, autoridades de aplicación en los tres poderes para darle seguimiento a las iniciativas y pedidos. En cuanto a la presentación de los pedidos, esta nueva ley admite la presentación vía online. Con respecto a los plazos, éstos se alargan a quince días y la prórroga continúa en diez días hábiles como lo establecía la Ley N 104. Uno de los principios que más se destacan de esta ley es que el acceso a la información se apoya sobre el principio de datos abiertos. Es decir que prioriza, tanto en la respuesta de pedidos como en el apartado de transparencia activa, que los tres poderes publiquen sus datos en formatos abiertos.

El acceso a la información es una de las normativas que acompaña la política de datos abiertos. Sin embargo, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con normativa específica. En marzo de 2012 se sancionó el Decreto N 156 que estableció la creación del portal de datos, data.buenosaires.gob.ar, como plataforma para publicar conjuntos de datos del sector público. En este decreto se establece al Ministerio de Modernización como coordinador del proyecto y encargado de elaborar e implementar políticas, estándares, protocolos para favorecer el acceso, redistribución y reutilización de datos públicos (Decreto N 156, 2012,

Art.1 y 2). El Decreto establece los lineamientos generales de una política basada en la transparencia, la colaboración y la participación ciudadana -los tres pilares del gobierno abierto- (CEPAL, 2014). Todo esto da cuenta de una apertura de la legislación hacia una co-creación de las políticas públicas porteñas, aspecto sobre el que buscamos profundizar en el siguiente análisis.

En 2013 se publicó el Decreto 478/2013 que complementa el antes citado al establecer que todos los datos producidos, almacenados y/o recolectados en medios digitales por los distintos órganos de la administración porteña cuya publicidad no se encuentre excluida por normas específicas, serán publicados de manera tal de facilitar su descubrimiento, búsqueda, acceso, redistribución y reutilización por parte de los ciudadanos, en el sitio data.buenosaires.gob.ar (Decreto N 478, 2013, Art.1). Además, este decreto comprometía a todas las áreas involucradas a presentar un Plan de Datos Abiertos que contemple un cronograma de publicación gradual de la información de cada dependencia. Con estos dos decretos y con el apoyo sobre la ley de acceso a la información pública se inició la publicación de información que logró posicionar a la Ciudad de Buenos Aires como pionera en la iniciativa de datos abiertos. Resulta interesante destacar que estas herramientas permitieron establecer alianzas y convenios en una administración pública que, si bien estaba en ventaja a nivel nacional con respecto a los avances en materia de modernización estatal, tenía, y tiene aún, un camino muy largo por recorrer para establecer la transparencia. Por ejemplo, el caso de ampliar los decretos hacia otros poderes que excedan al ejecutivo.

II.IV Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)

En el año 2011 se creó la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés). Se trata de una iniciativa multilateral de adhesión voluntaria cuyo objetivo es proveer una plataforma internacional para que reformadores locales se comprometan a rendir cuentas, transparentar sus gobiernos y dar respuestas a las demandas ciudadanas. Durante el primer año fueron ocho los países que la conformaron, entre los que se incluyen: Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, el Reino Unido y los Estados Unidos. En la actualidad este número se incrementó y ya son setenta y nueve los gobiernos nacionales y veinte subnacionales que la integran. La Alianza se sustenta en cuatro principales pilares: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y tecnología e innovación. Según se indica en su sitio web, la transparencia se relaciona con la publicidad de información de actos de gobierno de manera exhaustiva y actualizada, cumpliendo estándares de datos abiertos. La rendición de cuentas se presenta como aquellos mecanismos que los gobernantes tienen para justificar sus

acciones, responder críticas y asumir responsabilidades de su accionar. En lo que respecta a la participación ciudadana se postula la necesidad de que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones y que los gobiernos provean insumos y capacidad receptiva a dichas intervenciones. Por último, con respecto a la tecnología e innovación, OGP alienta a los gobiernos a promover el acceso y uso de las tecnologías como impulsoras de la innovación (*Open Government Partnership*, 2015). Para ser parte de la organización los países deben presentar una declaración donde avalen los principios del gobierno abierto, elaborar un plan de acción con compromisos cuantificables donde se incluya a la sociedad civil en el proceso de ejecución y seguimiento, someter el plan a una auto evaluación y a otra por parte de un comité evaluador externo (IRM por sus siglas en inglés) y comprometerse a promover el gobierno abierto en otros países, intercambiando ejemplos de buenas prácticas y asistencia técnica, entre otras cuestiones. Los pilares antes mencionados implican que en el proceso no sólo se incluyan a decisores políticos o reformadores locales sino también a otros actores que aporten su voz. Es decir, se requiere que los planes de acción sean co-creados. La sociedad civil es uno de los actores principales que la OGP destaca y al cual impulsa a que participe en la creación y monitoreo de los planes de acción por su rol de representante de la ciudadanía. Por lo tanto, cuanto más diversos sean los sectores convocados a las mesas de trabajo más rico será el debate y los temas para trabajar en los planes de acción. Según Santagada (2015) citado en CEPAL (2017, 171):

El desafío es que los Estados y las organizaciones de la sociedad civil sean conscientes de estos vínculos y potencialidades. Y cuando los Estados las ignoren, las organizaciones de la sociedad civil deberán encaminar sus esfuerzos para revertir esta situación. Claramente, esto requiere un enfoque multidimensional y multidisciplinario, pero, sobre todo, estar dispuestos a trabajar en equipo y a entender los objetivos comunes que se persiguen.

El sector privado es otro de los actores fundamentales en las políticas de gobierno abierto. Los avances en el desarrollo de las Tecnología de la Información (TICs) son uno de los ejes centrales en los procesos de gobierno abierto y el sector privado es el indicado para aportar en esta materia. Según indican Kauffman y Oszlak (2013), los desafíos tomados por los gobiernos ante la OGP para sus planes de acción tienen un papel asignado al sector privado en materia de mejora de los servicios públicos (ya sea porque los brinde el Estado o se los delegue a empresas privadas), el aumento de la responsabilidad corporativa y rendición de cuentas institucional. Además de responder, este sector presenta una gran cantidad de demandas; por ejemplo, por la apertura de datos de licitaciones y compras públicas, información urbanística, entre otros temas.

Otro actor que sin duda merece mención es el sector académico, para el cual el desafío reside en poder involucrarse más en la Alianza. Su trayectoria en el estudio de temáticas de ética pública, rendición de cuentas, transparencia y participación, resultan aportes de gran valor para mejorar las políticas públicas impulsadas por el gobierno abierto.

En 2016, la Alianza para el Gobierno Abierto lanzó un programa piloto para gobiernos subnacionales. Para iniciar este proceso se postularon países latinoamericanos, europeos, asiáticos y africanos. Sólo dieciséis fueron los elegidos para formar parte de la prueba piloto. La Ciudad de Buenos Aires formó parte de la lista, junto con Austin (EEUU), Jalisco (México), La Libertad (Perú), Ontario (Canadá), Sao Paulo (Brasil), Condado de Egeyo-Marakwet (Kenia), Kigoma Municipio (Tanzania), Sekondi-Takoradi (Ghana), Escocia (Reino Unido), Madrid (España), París (Francia), Bojonegoro (Indonesia), Seúl (Corea), Tiflis (Georgia). Este abordaje subnacional tenía como objetivo empoderar a los gobernantes con conocimientos para expandir las políticas de gobierno abierto aprovechando su cercanía con una mayor cantidad de ciudadanos. En materia de los pilares de gobierno abierto, se proyectó que los planes de acción permitirían que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil puedan ser parte de este proceso, ya sea proponiendo o co-creando compromisos o también monitoreando su cumplimiento.

La Ciudad de Buenos Aires presentó en 2016 el Primer Plan de Acción conformado por cinco compromisos co-creados con organizaciones de la sociedad civil. Cada uno abordó un tema distinto: salud, educación, transporte, obras públicas y Estado abierto. El eje central del plan fue aprovechar el alcance local para mejorar los servicios públicos y así generar un cambio en la vida cotidiana de los vecinos. Cuatro de estos compromisos tuvieron incidencia directa en la agenda de datos abiertos, ya que proponían publicar la información recabada en formatos abiertos.

Al igual que sucede con los planes nacionales, el primer plan piloto de la Ciudad de Buenos Aires, subnacional, fue sometido a una evaluación independiente, del IRM¹⁹, quien destacó que el plan de acción se había desarrollado de manera colaborativa con un profundo interés sobre la apertura de datos y el avance hacia otros poderes estatales. Asimismo, se recomendó que se incluyeran a otros grupos, como sindicatos, empresas privadas y otros colectivos, y que se impulsaran reformas en materia de rendición de cuentas (Alianza para el Gobierno Abierto, 2017).

Una vez finalizado, evaluado y presentado ante OGP el Primer Plan de Acción, se emprendió el proceso de co-creación del Segundo Plan Subnacional que consiste en cinco compromisos, al igual que el primero, y el período de implementación se extiende a dos años. En este caso

¹⁹ Como antes se adelantó éste es el órgano independiente de evaluación con el que cuenta la OGP. El mismo se incorpora a la auto evaluación que cada país o gobierno subnacional debe hacer al finalizar el plazo estipulado de su Plan de Acción.

los temas abordados fueron movilidad y transporte, Estado abierto, ciudad a escala humana, equidad de género e indicadores en materia de vivienda. En este caso, todos los compromisos proponen tener un anclaje en la transparencia a través de los datos abiertos. Cabe destacar que en 2017 la Ciudad se incorporó al Tercer Plan de Acción Nacional de Argentina con una meta subnacional relativa a la publicación de las obras en ejecución y finalizadas a través del Observatorio de Obras Públicas (hoy denominado BA Obras). Esto no resulta menor ya que demuestra el impacto que generó dicho compromiso y la intención del gobierno nacional de compartirlo para ser replicado en otras ciudades²⁰.

II.V Datos abiertos dentro del paradigma de ciudades inteligentes

Las ciudades se presentan como espacios donde viven, transitan y habitan miles de personas, donde se desarrollan hábitos, cotidianidades y una vida guiada por normas y convenciones establecidas. Se trata de un espacio determinado por parámetros muchas veces no fijados por sus habitantes sino existentes, históricos y elaborados para sistema que resultó eficiente en un tiempo pasado. Resulta interesante, entonces, intervenir en las definiciones y pensar que hoy en día las ciudades deben adaptarse a una cultura donde los tiempos de permanencia en sitios virtuales como físicos se aceleran. Se trata de repensar las ciudades a través de otras categorías que incluyan estas modificaciones, actualizaciones y cuyas decisiones sean tomadas en cuenta en conjunto con la ciudadanía. Según afirma Borja (2007, 10):

Garantizar el buen funcionamiento de la ciudad grande y densa es importante; multiplicar las posibilidades de interacción entre las poblaciones y los individuos diversos, también. Se considera a menudo un aspecto residual de la configuración de la ciudad e incluso nos encontramos con dinámicas y políticas (privadas y públicas) que tienden a reducir las relaciones no funcionales o que van más allá de las que se dan en el interior del mismo colectivo social o profesional.

Según Gabrys (2014), citado en CEPAL (2014), los inicios de la ciudad inteligente se encuentran en el fenómeno de las “ciudades planificadas cibernéticamente” que se hablaba por 1960 y en las propuestas de ciudades en red de los planes de desarrollo urbano de 1980. Es decir, el concepto se vincula con la urbanización de las ciudades donde los gobiernos

²⁰ En el marco de este empuje institucional, BA Obras publicó el código de la plataforma meses después de ser lanzada.

tienen un rol central para responder a las demandas que las nuevas lógicas plantean. A esto se le suman los movimientos migratorios que hacen que las ciudades sean centros superpoblados. Este nivel de concentración urbana se postula como uno de los principales problemas a resolver de cara a una sociedad igualitaria.

Aunque existe extensa bibliografía sobre el tema, el concepto de Ciudad Inteligente (*Smart City* en inglés), aún no cuenta con una única definición. En su mayoría las definiciones se vinculan al uso de las Tecnologías de la Información (TICs) para resolver nuevos desafíos y se las considera como aquellas que multiplican las dimensiones positivas del tamaño, de la densidad y de la diversidad (Borja, 2007).

Un trabajo realizado por International Communication Union (ITU por sus siglas en inglés), (2014) analizó 116 definiciones de Ciudades Inteligentes, identificando 30 términos clave, y las agrupó en 8 categorías según sus atributos. Estos indican cuáles son las temáticas que vinculan: calidad de vida, infraestructura y servicios, Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), población, ciudadanos y sociedad, ambiente y sostenibilidad y gobernanza y administración.

El paradigma de Ciudades Inteligentes, entonces, plantea la necesidad de crear una visión estratégica con planes a largo plazo que no se basen sólo en lo funcional sino también en la interacción de la ciudad con quienes viven. Como antes se mencionó, entre los conceptos que más se utilizan en las definiciones se encuentran los de gobernanza y la administración. Esto está íntimamente vinculado a la gestión de información y la transparencia. Según indica el Libro Blanco de *Smart Cities* (2012), resulta especialmente trascendente que el gobierno y la administración se muestren abiertos y accesibles a la ciudadanía, y no como elementos que trabajan separadamente y toman sus decisiones de espaldas a los demás agentes. En este sentido, los datos y el gobierno abiertos permiten el intercambio con la ciudadanía y que esa información gestionada de manera inteligente vuelva a los ciudadanos en forma de recursos para ser explotados y crear valor económico.

Desde el año 2014, el Centro de Globalización y Estrategia de IESE *Business School* de la Universidad de Navarra y el Departamento de Estrategia de la misma escuela desarrollaron, en colaboración con expertos y empresas privadas especializadas en gobiernos locales, una plataforma que promueve el desarrollo de Ciudades en Movimiento (*Cities in Motion* en inglés), basándose en cuatro ejes que proyectan un modelo urbano para el siglo XXI: ecosistemas sostenibles, actividades innovadoras, equidad entre ciudadanos y conectados en el territorio. Cada año elaboran un índice donde evalúan a las ciudades a través de indicadores, con la intención de crear una visión global a largo plazo donde se puedan medir la eficacia y sostenibilidad de los servicios que se ofrecen basándose en los principales ejes de las ciudades inteligentes (capital humano, cohesión social, economía, gobernanza, medio ambiente, movilidad y transporte, planificación urbana, proyección internacional y tecnología).

En la edición de 2018, fueron 165 las ciudades evaluadas. La ciudad de Buenos Aires se ubicó en el puesto 76 del ranking internacional al igual que en 2017 y se destacó en el top 30 de las dimensiones de planificación urbana, proyección internacional y gobernanza. En relación con el contexto regional, Buenos Aires lideró el top 5 seguida por Santiago de Chile (puesto 86), Panamá (puesto 94), Montevideo (puesto 100) y San José de Costa Rica (102). En este marco se podría inferir que se habla de datos abiertos dentro de las ciudades antes de que de datos abiertos *per se*. Este concepto, al englobar múltiples categorías, permitió introducir políticas públicas creativas e innovadoras en niveles subnacionales y nacionales en las últimas dos décadas. En la Ciudad de Buenos Aires en 2012 se gestó un área particular encargada de proyectos de ciudad inteligente que luego incorporó al proyecto de datos abiertos bajo su accionar.

Una vez presentado el marco teórico sobre el cual se sustenta esta tesina y contextualizar las diferentes iniciativas, organizaciones y debates que se dan a nivel regional, nos adentraremos en el análisis del caso de la Ciudad de Buenos Aires. El mismo, como ya se adelantó, se realizará a través de tres de los pilares de gobierno abierto (transparencia, participación y colaboración) en los tres capítulos siguientes.

III: Transparencia, una constante en la política de datos abiertos

III.I Acercamiento al pilar de transparencia

En el marco teórico se expusieron algunas definiciones acerca de la transparencia. En pocas palabras, la misma tiene como fin último aumentar la integridad pública a través de mecanismos de rendición de cuentas, publicación de información, respuesta por parte del Estado a las demandas ciudadanas y apertura de derechos para solicitar información. Esta última es entendida como un activo público²¹.

En este capítulo se indagarán los planes, proyectos y acciones cuyo eje central fue la transparencia, desarrollados en el marco de la política de datos abiertos de la Ciudad de Buenos Aires, entre 2012 y 2018. Según Belbis (comunicación personal, febrero de 2019), se trata, en definitiva, de tomar uno de los pilares del paradigma del gobierno abierto como variable destacada, aunque teniendo en cuenta que no es posible aislarla del todo complejo característico de los fenómenos sociales que son multicausales siempre vinculados a la cuestión política, cultural, el nivel de formación de las personas con la que nos vinculamos.

III.II Transparencia inicial

Como antes se adelantó, la Ciudad de Buenos Aires cuenta desde 1998 con una Ley de Acceso a la Información Pública (Ley N 104) que funcionó como soporte para emprender una política de apertura proactiva de datos abiertos. A finales de 2011, se creó el Ministerio de Modernización, a cargo de Ibarra, que fue la dependencia encargada de liderar el proceso. Tal fue que en marzo del año siguiente se sancionó el Decreto 156/2012 que dio inicio al portal de datos abiertos. El proceso estuvo a cargo de la Dirección General de Información y Gobierno Abierto, liderada por Rudi Borrmann.

El marco legal no fue la única dimensión para poner en marcha el portal de datos abiertos, BA Data. También fue necesario implementar una plataforma en la cual publicar toda esa información. Para ello se optó por CKAN, un sistema de manejo de datos desarrollado en

²¹ Como se comentó anteriormente, algunas organizaciones como el *Open Data Charter* consideran que la información pública debe cumplir el principio de apertura por defecto.

software libre por la Fundación Conocimiento Abierto (OKF por sus siglas en inglés, *Open Knowledge Foundation*) (Bonina, 2015). El beneficio de utilizar una plataforma de software libre le permitió a las diferentes ciudades y países que la adoptaron sumar modificaciones y mejoras que la comunidad incorporó. En la región, ciudades como Montevideo, y el gobierno de Chile y Brasil, también implementaron esta herramienta.

Aunque la legislación brindaba facultades al Ministerio de Modernización para establecer medidas, implementar políticas, estándares y protocolos para favorecer la publicación de datos, el proceso inicial fue caótico, como suele suceder en el comienzo de una política pública. Según indicó Vila, actual Director General de Calidad Institucional y Gobierno Abierto y Jefe de Gabinete en la primera gestión que llevó el proyecto (comunicación personal, enero de 2019):

En el contexto internacional no había mucho y en Argentina tampoco. Bahía Blanca y Buenos Aires eran las que estaban explorando. Cuando se lanzó el portal, empezó con 10 *datasets*, fue muy precario en materia de información; conseguirla era puerta a puerta.

Es decir que el proceso no fue guiado por una planificación ni se utilizaron estándares propios o internacionales, sino que consistió en empezar a vincularse con autoridades de cada ministerio²² para conseguir alianzas estratégicas que permitan acercarse a su información y convencerlos de la publicación. Siguiendo a Vila (comunicación personal, enero de 2019):

Me acuerdo de que el ministro de Desarrollo Urbano era Chain y dijo *yo quiero ser el que más datos tenga* y le puso mucha energía [...] Íbamos buscando socios con los que trabajar una agenda para luego abrir el dato. Esa en sí fue la estrategia, pero no había planificación.

Tal como se explicita en el decreto, los ministerios debían adaptarse a los requerimientos que establecía Modernización, pero antes que nada debían buscarse los datos. La Ciudad de Buenos Aires no sistematizaba en ese entonces sus datos de manera digital; en general, éstos se encontraban en ficheros o archivos aislados en las computadoras de los funcionarios y empleados públicos, según indicó Vila. Con la implementación del expediente electrónico este proceso se agilizó y permitió centralizar información en algunos sistemas.

Como indicó Belbis, representante de la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA) (comunicación personal, febrero de 2019):

²² Es de interés recordar que el decreto sólo tiene alcance a nivel ministerial y de secretarías del Poder Ejecutivo y a las reparticiones de rango equivalente, tales como la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires, la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires y los Organismos Descentralizados del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. No obstante ello, el foco inicial estuvo puesto en los ministerios y secretarías del poder ejecutivo.

Hay que partir de la base de que no suelen haber políticas de datos en los gobiernos. De hecho, se suele comenzar por la política de datos abiertos *sin tener los* “patitos ordenados para adentro”. Es decir, se empieza por el final. En general, el primer paso es una política de acceso a la información pública y por el archivo para poder entregar de la manera correspondiente la información. Es así como las políticas de datos abiertos terminan forzando o emparchando cosas que deberían estar resueltas con una política de datos más integral [...] En este contexto definir qué es lo abierto y que es lo que no es mucho más difícil.

En 2013 hubo un decreto complementario, el N 478/2013, que establecía que los datos que no estén excluidos por normativa específica debían ser publicados en el portal de datos abiertos y también se comprometía a los ministerios a presentar un Plan de Apertura que contemple una publicación gradual de la información. Este decreto no presentó modificaciones en la manera en que se daba la publicación, sino que se continuó con las alianzas y el “caótico” proceso.

Para el año 2014 Modernización creó un plan en base a los compromisos que se pudieron acordar con determinados ministerios. Esto permitió dinamizar y aumentar la publicación de datos abiertos. Si bien en los artículos académicos analizados se explicitan la cantidad de datos con los que contaba el portal (Belbis, 2014; Fumega, 2014; Bonina, 2015) el número fue variando de manera ascendente y superó los 100 conjuntos de datos²³.

En cuanto al portal de datos, se establecieron diez categorías²⁴ iniciales a través de las cuales se agruparon los datos. Esto permitió mejorar el proceso de búsqueda y filtrado de la información. Los nombres de estas fueron cambiando a lo largo del tiempo. Para 2015 se definieron: actividad económica, administración pública y normativa, cultura y recreación, educación, infraestructura y obra pública, medio ambiente, movilidad y transporte, salud y servicios sociales, seguridad y urbanismo y territorio. Los datos correspondientes a urbanismo, movilidad, actividad económica y cultura componen el 80 % del catálogo (Bonina, 2015)²⁵.

²³ La decisión sobre evitar explicitar un número de acuerdo a lo citado en los artículos es que éste fue variando según varió la agrupación de los *datasets* a lo largo de los años. En la entrevista realizada a Mlynkiewicz se explicita que durante el período que él estuvo a cargo del proyecto se agruparon *datasets* que compartían el mismo tema; por ejemplo, las diferentes ediciones de festivales como por ejemplo el BAFICI.

²⁴ Ver imagen 2 en anexo 2.

²⁵ En la versión de ODIN, los nombres fueron levemente modificados aunque conservando el espíritu de dichas categorías.

En cuanto al formato, la mayoría de los *datasets* estaban publicados en formato .CSV²⁶ aunque había otros siete formatos disponibles. Es de interés destacar que al menos existían tres API (*Application Programming Interfaces*), entre las cuales se destaca el estado de autopista (en materia de tránsito) según el tráfico en tiempo real (Bonina, 2015). Con respecto a la información publicada, había pocos temas sensibles, como los sueldos de los funcionarios y el presupuesto; abundaba la información geográfica y de festivales.

El catálogo también sufrió algunas modificaciones a lo largo del tiempo. Por un lado, se mejoró la versión de Ckan hacia la 2.0²⁷ que permitió agregar una página con especificaciones técnicas²⁸ y licencia bajo la cual se encontraban los datos. Además, esta versión permitió modificar el diseño de la plataforma, agregando la posibilidad de tener una previsualización, en formato tabla, del *dataset*.

Es decir que este período inicial estuvo marcado por una gestión artesanal de la política de datos abiertos que se sustentó sobre todo en la transparencia activa y la publicación de información. Fue un proceso que implicó el armado del marco legal que contuviera la iniciativa, seguido por la concientización de funcionarios públicos y, en la práctica, la persuasión de estos. Todo esto se puso en funcionamiento sin una planificación inicial que se apoyara tanto en objetivos locales como internacionales. La publicación se vio acompañada de otras iniciativas de participación ciudadana y co-creación, como BA Apps o BA Hackaton, que convocaron al ecosistema de actores, sobre los que se profundizará en los próximos capítulos.

III.III Transparencia como eje de trabajo

En el año 2015 hubo elecciones presidenciales en Argentina y también de jefe de gobierno en la Ciudad de Buenos Aires. El PRO, gobernando en la Ciudad desde el año 2007, logró generar la alianza Cambiemos, que le permitió acceder a la presidencia bajo el mando de Macri hasta 2019, en el contexto de una crisis político institucional muy fuerte en el país. Por su parte, en la Ciudad de Buenos Aires, Rodríguez Larreta asumió el cargo de Jefe de Gobierno. En términos generales, las políticas de transparencia continuaron en agenda, pero hubo cambios en lo que respecta al grupo encargado de llevarlas a cabo. La Dirección de Información y Gobierno Abierto, que para ese entonces había cambiado por Innovación y

²⁶ Un archivo CSV es un archivo de texto cuyos valores están separados por comas. Este formato permite guardar los datos y visualizarlos como una tabla estructurada. Para más información se puede consultar en: <https://support.google.com/google-ads/answer/9004364?hl=es-419>

²⁷ Ver imagen 1 para consultar la primera versión y la número 2 para conocer la versión 2.0 en anexo.

²⁸ Ver imagen 3 en el anexo.

Gobierno Abierto, casi íntegramente trasladó su equipo de trabajo al Ministerio de Modernización a nivel nacional que se creó en el año 2015 y que también fue liderado desde un primer momento por Ibarra. El desafío era poder llevar adelante las iniciativas de innovación en políticas públicas, el uso de la tecnología para mejorar los servicios públicos, y emprender una política de gobierno abierto a nivel macro, entre otros puntos. Este “éxodo de personal” provocó algunas alteraciones en el desarrollo de la política pública de la Ciudad de Buenos Aires.

Frente a la partida de Rudi Borrmann, ya consolidado como una figura y referente a nivel nacional y en la región en temas de innovación gubernamental, Matías Zubiría asumió como Director General en 2015, en el marco de la Subsecretaría de Ciudad Inteligente en un ministerio que cambió de nombre a Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología bajo el liderazgo del emprendedor Andy Freire. La estructura de la Dirección continuó sin cambios drásticos pero el nuevo equipo técnico encargado de llevar a cabo las políticas de apertura de datos no contaba con experiencia previa en estos temas. Mlynkiewicz, quien en 2017 asumió el cargo de Director General, ingresó como Gerente de Datos Abiertos y fue quien se encargó de llevar a cabo el proceso de apertura a nivel técnico durante dos años y medio. Según indicó Mlynkiewicz (comunicación personal, enero de 2019):

No había un camino claro de hacia dónde ir y tampoco hubo una reunión de “entrega de mando” donde se compartió el Plan de Apertura que tenían a largo plazo. [...] Sólo había algunas carpetas de Google Drive y los *datasets* públicos, pero no había un plan, un *Gantt* de trabajo. [...] Con lo cual, con lo que nos encontramos principalmente fue con mucha “suciedad de datos” y trabajo para hacer de procesamiento interno.

Frente a la formación del equipo de datos, principalmente de corte estadístico, se decidió hacer un diagnóstico del portal para dar cuenta del estado en el cual se encontraban los *datasets* y se emprendió un proceso de limpieza y aplicación de estándares de calidad a los datos publicados. Esto implicó revisar y volver a publicar bases de datos que no tenían los mismos criterios (por ejemplo, donde las direcciones no estaban escritas de la misma manera, es decir normalizadas) y también enriquecer los datos incluyendo nuevas variables que habiliten a la interoperabilidad de las tablas (por ejemplo, las coordenadas geográficas, el barrio, la comuna y el código postal, entre otras). Además, este proceso de reorganización implicó la agrupación de bases de datos (que en la plataforma se encuentran bajo el nombre de recursos) que aparecían en *datasets* separados (tal fue el caso de los *datasets* de festivales y eventos culturales). Bajo el criterio del nuevo equipo, el portal debía estar ordenado, y lo que se primó fue la calidad de la información y no la cantidad. Esta última iría aumentando a través de las negociaciones políticas.

Este proceso de limpieza de los datos también incorporó nuevos componentes. Para cada conjunto de datos, o *dataset*, se creó un diccionario (guía de datos²⁹, según se denomina en el portal) en formato .pdf, con el objetivo de explicar cada uno de los campos que componen la base de datos y exponer ejemplos para reconocerlos. En estas guías también se incluyeron descripciones de siglas y aclaraciones metodológicas de cada *dataset*.

En lo que respecta a las fuentes de datos, muchos de los proveedores internos se desconocían, ya que las áreas de gobierno y el personal encargado había cambiado tras el ingreso de Larreta como Jefe de Gobierno. Por lo que actualizar la información organizacional fue otro de los procesos arduos que se emprendió. Esto implicó volver a identificar cuáles eran las áreas proveedoras de información, las personas encargadas, y ver si existía algún circuito ya establecido por el que el área enviaba la información a Modernización. Esto fue uno de los hitos más complejos a realizar según comentó Mlynkiewicz.

En conclusión, durante dos años y medio, la política de datos se focalizó en la calidad de la información; es decir, en que cuando el gobierno hable de ser transparente lo haga a través de estándares, de datos limpios e interoperables, y donde prime la comprensión de esa información más que la publicación *per se*. Además, durante este proceso se volvieron a retomar, incluso en algunos casos empezaron a gestarse desde cero, las relaciones con las áreas de gobierno encargadas de proveer la información. Este vínculo favoreció alianzas en donde el equipo de datos no sólo consiguió el *dataset* para publicar, sino que puso a disposición un servicio de normalización o visualización de datos al área proveedora de los datos, fomentando la idea de la toma de decisiones en base a evidencia. Muchas veces del total de los datos que enviaban las áreas, sólo el setenta por ciento se podía publicar porque no infringía leyes específicas como secreto estadístico o datos personales, pero resultaba una manera efectiva para la publicación ya que ambas partes obtenían un beneficio.

El enfoque estuvo centrado en mejorar los datos públicos, para luego hacerlos abiertos. Asimismo, la plataforma sobre la cual se encontraba el portal Ckan fue sometida a análisis. En base a las necesidades que tenía el equipo de trabajo, los costos operativos que generaba la carga de información y los nuevos requerimientos que la herramienta Ckan no permitía hacer, el gobierno decidió diseñar una nueva herramienta *open source*. Según informó Mlynkiewicz (comunicación personal, enero de 2019), en el evento Argentina Abierta realizado en Tecnópolis en el año 2016, e impulsado por el Ministerio de Modernización a nivel nacional, la herramienta Ckan dejaría de recibir mejoras. Esto implicó empezar a investigar las potencialidades de otras herramientas que permitieran continuar y hacer escalar el proyecto.

²⁹ Ver imagen 9 en el anexo.

Entre las plataformas que se evaluaron se encontraban Junar y Socrata, pero se decidió crear una herramienta de código abierto desarrollada íntegramente desde el equipo de gobierno la cual llevó el nombre ODIN³⁰ por *Open Data Innovation*. Esto permitió capturar desde un principio las múltiples necesidades y demandas del equipo de trabajo luego de una vasta investigación de los portales de datos existentes a nivel internacional y hacer una herramienta que sea “federable”³¹ pensando en gobiernos nacionales o incluso locales.

ODIN fue una plataforma sobre la que se invirtió casi un año de desarrollo hasta su lanzamiento y cuya planificación se pensó con un esquema modular; es decir, a realizarse en etapas. El proyecto estuvo enmarcado en uno de los objetivos que tenía la Dirección General, relativo a mejorar los activos digitales de gobierno. La herramienta permitió incorporar gráficos y mapas a cada uno de los *datasets*, ya sean a través de un graficador propio básico como así también incluyendo un enlace externo (por ese entonces se utilizó Power Bi, una herramienta de visualización de Microsoft). Además, se incorporaron instancias de participación y “escucha” de la ciudadanía desde la plataforma. Por un lado, se permitió que los usuarios comenten debajo de cada *dataset*, y también que compartan el conjunto de datos en las redes sociales. Por otro lado, se incorporó una asistente³² que permitía solicitar la apertura de nuevos *datasets*. Estas funcionalidades fueron pensadas para que la plataforma de datos abiertos sea un producto completo desde la perspectiva de gobierno abierto, incluyendo otros de sus pilares. Asimismo, se incluyeron cambios en la estética (*frontend*) de la herramienta, alineándose con la utilizada por el Gobierno de la Ciudad, y se agregó una página inicial (*landing page*) donde se incluían estadísticas de descargas, videos de funcionarios explicando el alcance de la iniciativa y la herramienta, y novedades acerca de los últimos *datasets* actualizados³³.

Además de los cambios que se pueden observar al ingresar a la plataforma, mejoró el proceso de la carga de información para el equipo de trabajo que gestionó el proyecto. Antes el proceso incluía generar un proceso *python* que hacía que un archivo que estaba en formato .CSV se visualice en un formato .json en la web, según indicó Mlynkiewicz (comunicación personal, enero de 2019). Con ODIN, casi el mismo tiempo que se usaba para subir un archivo permitía hacer esta acción y también generar una visualización. Es decir, los cambios permitieron optimizar el tiempo de trabajo dedicado a la publicación y agregarle valor a la información a través de las visualizaciones.

³⁰ Ver imágenes 4 a 9 en el anexo.

³¹ Con esta idea, el gobierno porteño anhelaba una herramienta que le permita a cada ministerio tener la potestad de publicar, gestionar y publicar sus datos, recibiendo solo la aprobación final del equipo de datos abiertos. Es decir, se pensaba en una estrategia más horizontal.

³² Ver imágenes 4 y 5 en el anexo.

³³ Ver imagen 4 en el anexo.

El lanzamiento de la nueva plataforma generó una reacción negativa de la comunidad de datos que apoyaba la utilización de Ckan y, principalmente, la revisión del código existente en lugar de la generación de un presupuesto nuevo para un portal de datos. No obstante, ello, se abrieron instancias de intervención desde sociedad civil, periodistas y especialistas, para recoger sugerencias e identificar oportunidades de mejora del portal de datos. Sobre estos aspectos se profundizará en los próximos capítulos.

Otra de las iniciativas que llevó a cabo el área encargada del proyecto de datos abiertos fue la elaboración de un protocolo de datos, donde se explicita cómo es el proceso de trabajo a la hora de cargar información (Gobierno de la Ciudad, s.f. B). Esto incluyó desde la instancia de recolección de datos (donde se explicita que los temas vinculados a los compromisos de gobierno, agenda de transparencia y solicitudes de usuarios son los impulsores de la publicación) hasta la publicación y el armado de visualizaciones. Esta herramienta no sólo sirvió para transparentar un proceso, sino que también contribuyó a mostrarle a las áreas proveedoras de información cómo era el proceso de trabajo y transformación de datos públicos a datos abiertos.

En síntesis, durante este período el foco estuvo puesto en una gestión pública eficiente que, considerando los recursos técnicos que contenía, ordenó la información hacia el público y hacia el propio gobierno. Asimismo, el número de *datasets* también creció hasta superar los doscientos, y fue mayor el número de áreas involucradas.

Los temas de transparencia también conformaron un proyecto autónomo, aunque vinculado con la política de datos abiertos. El mismo se desarrolló a través de la Agenda de Transparencia e Innovación Institucional, liderada por la Dirección de Calidad Institucional y Relaciones Internacionales, a cargo de Álvarez Ugarte. Trece fueron las iniciativas orientadas a promover “un gobierno abierto, responsable e inteligente”, entre las que se incluyeron: la publicación de las declaraciones juradas de los funcionarios públicos, la apertura de las compras públicas de la ciudad, publicidad oficial, la publicación del presupuesto ejecutado, el observatorio de obras públicas, plan de gobierno, la reformulación de la Ley de Acceso a la Información³⁴, entre otras. Según indicó De los Santos, miembro de la gestión en ese momento, la elección de estas no fue en relación a una consulta pública, sino que fue una selección más bien política según los temas que se suelen hablar a nivel internacional cuando se habla de transparencia (comunicación personal, enero de 2019).

En esta instancia, el equipo de datos abiertos del Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología colaboró a través de su expertiz técnica, pero el vínculo político institucional lo lideró la Dirección de Calidad Institucional. Para entonces ya se había empezado a hablar de

³⁴ Esta fue sin duda una de las iniciativas centrales de la agenda de transparencia. En el segundo capítulo de esta tesina se explicita el proceso participativo que se realizó para ponerla en marcha y la incidencia de los datos abiertos en la reforma que se implementó.

estándares internacionales, por lo que en este proceso existió vinculación con organizaciones como *Open Contracting* y *Cost*, entre otras, donde se recibió asistencia técnica para adaptar la publicación a los estándares requeridos.

Estas iniciativas, desde su foco en la transparencia, entendían a los datos abiertos como un complemento de la política. Por lo tanto, insistieron en la elaboración de productos visuales que tengan impacto la ciudadanía, sin necesidad de experiencia en lo técnico. Tal fue el caso del Observatorio de Obras Públicas (que luego se nombró como BA Obras) en donde, con la ayuda de un proveedor externo, se elaboró una visualización de datos interactiva donde a través de filtros se puede observar dónde se encuentran ubicadas las obras públicas por comuna, cuáles son los recursos que involucran, el empleo que generaron y los costos de estas. Otros dos ejemplos de lo mismo fueron el proyecto de Presupuesto Abierto y de publicación del Plan de Gobierno. El primero simplificó en una visualización el presupuesto de cada dependencia mes a mes, y el segundo los proyectos del Gobierno de la Ciudad, con sus descripciones, costos y alcances correspondientemente.

III.IV Alfabetización sobre la transparencia

A mediados del 2018, el Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología se disolvió y pasó a ser parte del Ministerio de Educación e Innovación. El portal de datos quedó a cargo de la Dirección de Calidad Institucional y Gobierno Abierto (que antes se llamaba Calidad Institucional y Relaciones Internacionales) a cargo de Vila, quien había participado como Jefe de Gabinete en la primera gestión que puso en marcha el proyecto. Durante este período la agenda de transparencia continuó el curso de las iniciativas impulsadas por las visualizaciones y plataformas web antes mencionadas, aunque con el equipo de datos ocupando un lugar dentro de la misma dependencia gubernamental (no separado en Modernización). Esto permitió vincular de cerca ambas agendas y hacer que cada proyecto de transparencia tenga anclaje en los datos abiertos, y convocar al ecosistema de actores poniendo el foco en los diferentes puntos de interés de cada grupo, aunque con las mismas iniciativas. Es decir, en el caso de BA Obras, interesó a la comunidad *teck* de los datos abiertos a través de la apertura del código que dio vida a la plataforma. Sin embargo, al vecino y a las organizaciones de la sociedad civil se las convocó con una plataforma simple donde cada persona puede hacer foco en un punto de la ciudad y obtener la información que requiere.

Las principales iniciativas que se desarrollaron en materia de transparencia fueron en parte continuación de las existentes, como BA Obras, el plan de acción de la Ciudad de Buenos Aires en OGP y con ello las mesas de trabajo correspondientes, la elaboración de un sitio

informativo con el Plan de Gobierno y el Legado de los Juegos Olímpicos de la Juventud. Esta última iniciativa consistió en la elaboración de una plataforma con la información de todo lo que el desarrollo de los juegos dejó en materia de legado social, urbano y deportivo. Esta iniciativa resulta interesante para destacar ya que se trata de una plataforma interactiva pensada para un vecino a pie donde se tomó uno de los eventos más importantes que alojó la Ciudad de Buenos Aires y se generó una iniciativa guiada por el enfoque de la transparencia. Esta iniciativa también contó con la publicación de la información en el portal de datos abiertos.

Todos estos proyectos antes mencionados tuvieron como eje la transparencia, aunque no delegada por completo a los datos abiertos. El fin último fue poder informar a la ciudadanía con datos lo que pasa en el gobierno, aunque el eje principal que se utilizó no fueron los datos sino la plataforma, lo interactivo o la visualización. Este proceso es lo que se denomina en este apartado como alfabetización en materia de transparencia. Con estas iniciativas no se buscaron exclusivamente a ciudadanos expertos en el manejo de datos y herramientas de análisis, sino que se interpeló a la ciudadanía a pie en su lenguaje y costumbres a través de las herramientas digitales. Siguiendo a Piscitelli (2009), éstas cumplen la función de volver a enseñar a leer y escribir a través de formatos digitales a los ciudadanos.

Durante este último período el portal de datos se mantuvo estable en lo que respecta a la cantidad de *datasets*, con muy pocas incorporaciones. No obstante, se trabajó en el enfoque del código, de la automatización de la actualización de información, que en el período anterior había perdido fuerza, y en fortalecer lazos con nuevas áreas gubernamentales, al igual que desde el inicio de la política pública.

Cabe mencionar que estas iniciativas además de promulgar la transparencia permiten activar mecanismos de control y rendición de cuentas. Como antes se adelantó, algunos intelectuales y organizaciones como la OGP consideran a este último como un eje autónomo de la transparencia. Sin embargo, por motivos analíticos y como sugieren algunos autores (Bonina, 2015; Kauffman, 2014), en esta tesina se lo considera parte de las políticas de transparencia. A modo de cierre, consideramos necesario destacar que todas las iniciativas antes mencionadas fueron parte de lo que se denominó en el marco teórico como transparencia activa y que remite a que el gobierno publicó información sin que ésta sea demandada. Y en casos particulares, como las declaraciones juradas, se trató de una legislación que obligó a los funcionarios a publicarlas. Eso da cuenta de que la política fue estratégicamente situada en la agenda, aunque hubo desplazamientos en la dirección del tema.

No obstante, ello, las instancias de transparencia reactiva o pasiva existieron a lo largo de todo el período, a través de los pedidos de acceso a la información pública gestionados tanto de manera presencial como online. Una cuestión para destacar es que durante el período se pusieron esfuerzos en que la información que era requerida por los usuarios sea entregada a

los mismos en formatos abiertos, siempre que ésta no incluyera datos personales o sensibles. Sin embargo, esto no logró confluir en un proceso formal y se redujo a casos particulares de datos que se abrieron (como fue el caso de los centros de atención veterinaria).

Para finalizar, es menester destacar que la política de datos abiertos estuvo sustentada en el plano ético, en tanto hubo una actitud favorable de los funcionarios encargados en el tema para fomentar y llevar a cabo la publicación. Ahora bien, en lo que respecta al plano político, en tanto principio de publicidad, aún es necesario invertir esfuerzos en esto para mejorar la legislación, y hacer que las iniciativas convergen, teniendo como horizonte la construcción de un gobierno donde primen las instancias de transparencia activa en relación con la demanda ciudadana y que aquellas de transparencia pasiva o reactiva se conviertan en complementos más que en la regla general para conocer los actos de gobierno.

IV Participación: la disputa entre el sondeo y otros métodos con mayor incidencia

IV. I Acercamiento a la participación

En el primer capítulo de esta tesina se expusieron algunos debates existentes en torno a la cuestión de la participación. La idea de gobernanza “desde arriba hacia abajo” está siendo cuestionada y hoy en día el paradigma del gobierno abierto se ve como una nueva forma de gobernar en el siglo XXI (Ramírez Alujas, 2012). Esto requiere que los funcionarios públicos tengan una actitud orientada a promover que otras voces opinen y construyan en conjunto con ellos las políticas públicas. Es decir que se trata de un proceso cíclico donde el ciudadano contribuye a la creación de la política pública que impacta en su día a día, junto con los funcionarios elegidos por la mayoría de la población. Se trata de elaborar políticas sustentadas en la necesidad pública (y en lo que les interesa a los ciudadanos) invocando al conocimiento colectivo. Como se adelantó, una de las categorías interesantes a utilizar, tomada de la cultura digital, es la del prosumidor ya que el ciudadano se vuelve productor y consumidor de las acciones y políticas de gobierno.

Los contextos subnacionales son más propicios para desarrollar políticas participativas, ya que existe una cercanía mayor del gobierno con la ciudadanía, se reconocen los principales actores intervinientes y los tiempos para desarrollarlo son mucho más ágiles que a nivel nacional. Según indicó Belbis, (comunicación personal, febrero de 2019):

Para emprender un proceso participativo se debería partir de un acto de humildad del propio funcionario público que de no necesariamente tiene las respuestas para las cuestiones que surgen en su agenda.

IV.II Iniciativas de participación aislada

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se encuentra gobernado por el PRO y la Alianza Cambiemos desde hace más de una década. Este partido tiene, como uno de sus pilares, el concepto de contacto directo con la ciudadanía. Desde hace varios años, impulsan iniciativas tales como: actividades con vecinos, caminatas, maratones, desayunos o simplemente

timbres³⁵, mediante los cuales se busca que el contacto de los ciudadanos con los funcionarios públicos sirva para que los primeros puedan compartir sus reclamos e inquietudes, y recibir respuestas de “primera mano”. A lo largo de los años, estas iniciativas se institucionalizaron y se consolidaron como proyectos de gobierno bajo el eje de Cercanía desde que asumió la gestión de Rodríguez Larreta en 2015. Parte de estas iniciativas forman parte hoy de los Compromisos de Gobierno³⁶, aunque otras son iniciativas autónomas y complementarias.

Al comienzo de la gestión de Rodríguez Larreta, se creó la Subsecretaría de Comunicación a cargo de Federico Di Benedetto que se encarga de llevar a cabo las políticas públicas de participación. Algunas iniciativas interesantes para mencionar son: BA Elige, que consiste en una plataforma donde los vecinos porteños pueden proponer ideas para realizar en la Ciudad y son ellos mismos quienes votan cuáles se realizarán; Comisarías Cercanas, en donde se invitan a funcionarios a conversar con vecinos y escuchar sus problemáticas en las comisarías de cada barrio; Obras con participación, donde se invita a los vecinos a sumergirse en el proceso de obras públicas que se desarrollan en sus barrios.

A lo largo de los últimos años las iniciativas de participación formaron parte de los compromisos de la Ciudad en la OGP por lo que en algunas oportunidades se realizaron consultas a vecinos en comisarías o se los invitó a ser parte de las mesas de co-creación de los planes de acción.

Como se puede inferir, estas iniciativas de participación están situadas en los barrios, utilizando las comunas o comisarías como sede de actividad. Existe un traslado de la administración para descubrir y ser parte de lo que se vive allí. La vinculación de estas acciones con la agenda de datos abiertos no es tan clara, aunque esta última generó en algunas instancias participación con fines específicos a lo largo de los años.

Frente a estas iniciativas, es interesante traer el concepto de sondeo trabajado por Caletti (2006). Según este autor, escuchar es la otra cara de un decir inclusivo; sin embargo, hay que distinguir, e intentar evitar, el “parloteo” que refiere a la escucha a través del cálculo dirigente; es decir un tipo de escucha que lejos está de lo inclusivo ya que se plantean categorías sobre las cuales se consulta a la población y esto, en consecuencia, limita la escucha. En otras palabras, la administración pública en este caso es la que dicta las reglas de cómo deben desenvolverse los cuestionarios, las preguntas y, de esta forma, sólo busca

³⁵ Esta iniciativa se desarrolla con periodicidad desde los inicios de la gestión de Macri y consiste en que los políticos recorren los barrios tocando el timbre de cada casa para conversar con los vecinos.

³⁶ Esta iniciativa fue impulsada por el Jefe de Gobierno porteño en 2016 con el objetivo de mejorar la rendición de cuentas. La misma consistía en el compromiso de la autoridad máxima del gobierno porteño a la ejecución de un número limitado de proyectos que abarcaron temas de transporte, salud, educación y género. Al momento son 56 proyectos de los cuales casi la mitad se encuentran cumplidos.

obtener datos. El sondeo, según Caletti, es una herramienta de la policía, ya que cancela el orden del decir y luego habla de un consenso que en realidad abarca pocas opiniones.

En el análisis de estas iniciativas aisladas -como se titula este apartado- muchas veces se da ese “parloteo” porque se hacen preguntas preestablecidas, donde el espectro para la creatividad en la respuesta queda prácticamente anulado.

IV.III Participación inicial

Desde la creación de la política de datos abiertos, la legislación propuso a la participación como pilar central para su desarrollo. Tal es así que tanto en los decretos 156/2012 y el 478/2013 se menciona a la participación ciudadana como uno de los fines a los cuales la política de datos abiertos debería contribuir, al igual que se la concibe como el mecanismo que fomentaría la reutilización de la información.

Entre el 2012 y el 2015 se realizaron eventos, reuniones y encuentros con integrantes de la naciente comunidad de datos abiertos. Entre ellos se destacan BA Hackaton y BA Apps, ambos con ediciones tanto en 2012 como en 2013. El primero consistió en un concurso de dos días en donde se les propuso a los participantes que elaboren prototipos de aplicaciones móviles utilizando, preferentemente, datos abiertos. Esta primera edición contó con cinco temáticas disparadoras para los proyectos: seguridad, educación, medio ambiente, movilidad y cultura. En la segunda edición, se asignaron previamente consignas y el gobierno, además de ser facilitador del proceso, se dispuso a sponsorear los proyectos ganadores. La cantidad de participantes de un evento al otro aumentó de forma considerable tanto que en 2012 hubo 15 equipos participando y 3 fueron los proyectos ganadores, mientras que en la segunda edición más de 350 personas participaron y se elaboraron 16 proyectos y 8 aplicaciones móviles. En lo que respecta a BA Apps, este concurso se desarrolló en 2 y 4 meses respectivamente, la primera y segunda edición. Con esta iniciativa se buscó el desarrollo de aplicaciones móviles cívicas, entre las cuales 5 resultaron ganadoras en cada edición y en la última se adicionaron cuatro menciones especiales.

Con estos concursos se convocó a la comunidad a diseñar o prototipar nuevos servicios públicos que atiendan a las problemáticas de la ciudad. Si bien se invitó a utilizar datos abiertos, no todos los proyectos lo hicieron. Los participantes fueron emprendedores jóvenes entre cuyas profesiones se encuentran: diseñadores, desarrolladores, analistas de datos, periodistas, entre otros. En estas instancias se puede ver que desde el gobierno se empezó a pensar en la reutilización “desde adentro”. Con esto se hace referencia a que se tomaron iniciativas para impulsar los productos ciudadanos, en lugar de esperar que éstos se gesten de forma autónoma.

En materia de datos, un beneficio de estos eventos fue que, frente a las problemáticas que se plantearon, hubo que abrir datos que antes no eran públicos. Por lo tanto, se pusieron en marcha nuevas alianzas con áreas de gobierno para poder llevar esto a cabo y que luego esos datos formen parte del catálogo BA Data.

Las iniciativas de participación se dieron a partir del trabajo en conjunto que se hizo entre el equipo de datos y el área que en 2014 se transformó en el Laboratorio de Gobierno, un espacio para co-crear políticas públicas a través de metodologías ágiles como *Scrum*, *Canvas* y *Design Thinking*. Según indicó Vila (comunicación personal, enero de 2019):

Este proceso se dio en conjunto con el Gob Lab, laboratorio de gobierno de Nueva York, donde ya se venían gestando experiencias de metodologías ágiles aplicadas a políticas públicas.

Para concluir, durante este período inicial de la agenda de datos abiertos la participación fue considerada como uno de los ejes a tener en cuenta. Por eso se generaron instancias de encuentro, producción e innovación a través de hackathon y concursos. No obstante, ello, cabe destacar que no en todos los casos la participación tuvo incidencia en las decisiones o en el diseño de las políticas públicas. En temas como la apertura de *datasets* para un evento sí tuvo tal incidencia, pero en otros, como concursos iniciales donde los productos sólo fueron premiados, pero no pasaron a una instancia mayor que un prototipo, el ideal de que la participación genera la mejora de servicios públicos no se puso en práctica. Sin embargo, es menester destacar que lo antes descrito coincide con una etapa inicial de gestación de la política de datos abiertos por lo que era necesario pasar por estas instancias para poder tener una política pública “madura” y una ciudadanía empoderada en el uso de las herramientas y recursos abiertos.

IV. IV Participación focalizada y limitada

En el apartado anterior se evidenció que la participación no sólo se limita a la utilización de plataformas digitales para hacer consultas públicas. También es propicio utilizar canales presenciales para establecer el vínculo entre la ciudadanía y el gobierno, así como también abrir espacios de interacción entre los mismos ciudadanos. Según indicó Belbis (comunicación personal, febrero de 2019):

Pensar que un sólo modelo de participación es efectivo termina siendo algo “romántico”. Lo que interesa es ver cuáles son los incentivos (o drivers) que hacen que la ciudadanía tome parte; es decir, que un modelo de participación funcione, más que el modelo en sí mismo.

Como antes se mencionó, la ciudadanía no participa *per se*, sino que debe encontrar un motivo por el cual hacerlo. Entre 2016 y mediados de 2018, la participación estuvo prácticamente ausente en la política de datos abiertos. A diferencia del período anterior, donde existía el Laboratorio de Gobierno, durante este período el área de innovación, que también se encontró bajo la Dirección de Innovación y Gobierno Abierto, no tuvo vinculación estrecha con la política de datos abiertos. Las iniciativas que se llevaron a cabo se focalizaron en eficientizar procesos de gobierno, aplicando la metodología de *design thinking*. Esto representaba mejoras de plataformas y sistemas que ya estaban implementados antes de la apertura de datos.

Uno de los proyectos significativos en materia de participación fue el Mapa de Oportunidades Comerciales, una plataforma que permite hacer un análisis de mercado de forma sencilla. Esta herramienta fue pensada para comerciantes existentes y personas con interés de abrir un negocio. La participación ciudadana fue crucial para elaborar el producto, cuyo esquema técnico fue traído desde Corea. A través de entrevistas a ciudadanos y comerciantes se obtuvieron opiniones que sirvieron para mejorar el producto³⁷.

Como antes se mencionó, las iniciativas de participación que se desarrollaron fueron aisladas y con fines muy específicos. No obstante, ello, las redes sociales del laboratorio de gobierno (@LABgcba) que, aunque este desapareció y pasó a ser parte del Laboratorio de Innovación con otros objetivos, siguieron en manos de la Dirección de Innovación y Gobierno Abierto se mantuvieron alertas a las necesidades que requería la comunidad; es decir, a sus deseos de participación.

Por su parte, el portal de datos lanzado en abril de 2017 que utiliza la plataforma ODIN incorporó dos interacciones relacionadas con la participación. Por un lado, la posibilidad de comentar³⁸ debajo de los *datasets* y, por el otro, un asistente que invita a sugerir la apertura de nuevos datos. Estas herramientas permitieron ampliar el conocimiento de los principales consultantes de las bases de datos, pensar en una plataforma horizontal donde quien consulta puede ser puntapié de la publicación o hacer un comentario o crítica que mejore la calidad de los datos. Además, en el Protocolo de Datos Abiertos, elaborado en 2017, uno de los puntos que se destaca es que el motivo de apertura de nuevos *datasets* es a través de la solicitud de los usuarios a través de las redes sociales o del portal de datos en sí. El uso de ambas herramientas no fue significativo (se registraron menos de 100 solicitudes en un trimestre), aunque se lograron mejorar algunos *datasets* y abrir otros pocos.

³⁷ Esta iniciativa se tuvo en cuenta a la hora de hacer el análisis ya que, en primer lugar, fue mencionada por los entrevistados y, en segundo lugar, se trató de un proyecto que llevó a cabo el mismo equipo de trabajo en las iniciativas de gobierno abierto y de datos.

³⁸ Ver imagen 8 en el anexo.

Otra de las iniciativas digitales interesantes fue la creación de una cuenta en Medium (plataforma similar a un blog), donde se publicaron análisis periodísticos basados en datos abiertos y otros que utilizaron sólo datos públicos. Tal fue el caso de un artículo sobre la colaboración del equipo de la Ciudad de Buenos Aires con la Municipalidad de Lincoln, donde se organizó un datatón (maratón de datos) con el objetivo de que durante un fin de semana un grupo de especialistas en datos, junto con periodistas, sociólogos, desarrolladores y programadores, realicen una propuesta de los mejores recorridos para que los colectivos escolares (que dispondría la municipalidad) puedan buscar a la mayor cantidad de jóvenes desde sus casas hacia los colegios del municipio. Además de estos artículos, una sección se dedicó especialmente a la difusión de casos de uso de los *datasets* de BA data. Esto resultó de gran interés para tener un seguimiento de la reutilización de los *datasets* en materia de cantidad y categorías o datos más consultados. Asimismo, esto también permitió afianzar el vínculo entre el gobierno y la ciudadanía demostrando interés por dichas creaciones. Actualmente el contenido del blog fue eliminado en su mayoría, aunque los casos de uso³⁹ persisten.

Además de estas iniciativas digitales de participación, antes de lanzar el portal de datos se realizaron reuniones con periodistas, desarrolladores, miembros de sociedad civil y del sector privado para testear la herramienta y recibir sugerencias. La mayoría de estas fueron traducidas en cambios y las que, por cuestiones técnicas, no eran tan simples quedaron incluidas como sugerencias de mejoras para la segunda y tercera versión de la herramienta. Cuando fue el lanzamiento del portal de datos se generó cierta fricción con la comunidad de datos. Frente a esto, el equipo de gobierno decidió invitar a los involucrados en la discusión mediática (por medio de hilos o comentarios en Twitter) a una reunión para recibir críticas y sugerencias sobre la herramienta. Estas también se incorporaron al listado de mejoras del proyecto.

En referencia al Protocolo de Datos, previo a la publicación del documento se inició un proceso del que participaron especialistas en gobierno abierto, tanto de adentro de la administración como de organizaciones de la sociedad civil, quienes aportaron comentarios y sugerencias de modificaciones al proceso de creación de un conjunto de datos. Esto fue acompañado de una reunión donde se discutieron las sugerencias recibidas y se generaron nuevos aportes. Estas acciones tuvieron buena recepción por parte de la comunidad, aunque todas consistieron en una consulta posterior a la elaboración del proyecto; por lo tanto, el margen de propuesta de la sociedad civil o los privados participantes fue limitado.

³⁹ Los mismos se pueden consultar en: <https://medium.com/balab/qu%C3%A9-se-hizo-con-los-datos-de-la-ciudad-c435d74f9d0e>

La participación ciudadana, en conclusión, no se destacó durante estos años en la agenda de datos abiertos. Sin embargo, en el proceso de creación de los planes de acción de la Ciudad de Buenos Aires en la Alianza para el Gobierno Abierto se visibilizó un tanto más, ya que existieron instancias donde la ciudadanía podía cargar propuestas que sean parte de los planes además de participar en las mesas de trabajo, reuniones especiales o simplemente hacer seguimiento de las políticas públicas. Como antes se mencionó, la vinculación del proyecto de la Ciudad en OGP con el de datos abiertos se dio de forma complementaria.

IV.V Retorno del *crowdsourcing* y el llamado a la participación

Una herramienta interesante para analizar la vinculación de las iniciativas de datos y gobierno abierto es el Ecosistema de Gobierno Abierto. Se trata de un sitio web institucional en donde se exponen todos los proyectos llevados a cabo bajo el paradigma de un gobierno que innova en la forma de gestionar invitando a otras voces a participar del proceso de toma de decisiones y que promueve una gobernanza transparente. Entre estas iniciativas se encuentran las ya mencionadas BA Data, BA Obras, BA Participación Ciudadana, Presupuesto Abierto, y otras. La plataforma se creó en el marco del proceso de inclusión de Buenos Aires en la Alianza para el Gobierno Abierto, a mediados de 2017. Se puede observar que esta herramienta cobró protagonismo a lo largo del tiempo en tanto las iniciativas de gobierno abierto adquirieron mayor importancia.

Como se desarrolló en el capítulo anterior, la agenda de datos abiertos acompañó las iniciativas de transparencia, aunque no fue el motivo principal de las mismas. Durante el 2018, a través del fortalecimiento del vínculo con el área de participación ciudadana y el desarrollo del segundo plan subnacional de la Ciudad de Buenos Aires en la Alianza para el Gobierno Abierto se volvió a retomar el vínculo tanto con la comunidad de datos como con la comunidad cívica.

A mediados de 2018, y vinculado al ecosistema antes mencionado, se creó la cuenta @BAGobiernoabierto en Twitter. A través de este canal, se realizaron algunas encuestas relativas a la apertura de datos, juegos del tipo *quiz*, entre otras. Esto presenta un nuevo giro en materia comunicacional. Las iniciativas de datos tomaron protagonismo dentro de las de gobierno abierto que, a su vez, incluían a la innovación como eje, aunque no la presentaron como lo principal.

Ciertas acciones se vinculan con los datos abiertos, como es el caso del stand dispuesto en la Conferencia Internacional de los Datos Abiertos (IODC, por sus siglas en inglés). Este

evento se realiza hace seis años ininterrumpidamente e impulsa el vínculo entre representantes a nivel internacional de los datos abiertos y activistas de diferentes perfiles, tales como de analítica de datos, diseño, desarrollo, periodismo, entre otras. Para esta edición, que se realizó en la Ciudad de Buenos Aires, el Gobierno porteño elaboró un juego de realidad virtual en donde se permitía explorar los datos abiertos de la ciudad de una forma lúdica e innovadora. Según indicó Vila (comunicación personal, enero de 2019):

Creemos que la política de datos abiertos va en conjunto con la de gobierno abierto. Tiene que ver con transparencia, colaboración e incluso la participación se puede generar alrededor del dato.

En resumen, las iniciativas de participación que se impulsaron a lo largo de este período estuvieron mucho más vinculadas con la comunidad creada y con la excusa de ser iniciativas de gobierno abierto. Los datos abiertos resultaron un complemento ineludible, pero no ocuparon el protagonismo en materia de comunicación y ejecución de políticas públicas. Resulta interesante destacar esto último porque en los contextos subnacionales se genera un vínculo más cercano entre la ciudadanía y el gobierno. Esto representa una gran oportunidad, siguiendo a Caletti (2006), para que la escucha no se vuelva un sondeo, donde se recolectan respuestas si/no o verdadero/falso, sino un espacio de decir inclusivo donde la ciudadanía se vuelva un factor de igual importancia en el proceso de toma de decisiones. Para esto es importante que los gobiernos interpelen a quien corresponda para cada motivo. Es decir, resulta más interesante interpelar a especialistas en una temática (como el sector privado o académico) en lugar de abrir instancias de sondeo. La participación aporta al gobierno la voz colectiva, de la multitud a la cual gobierna, y la presenta como fuente de importancia significativa.

V Colaboración, una búsqueda incansable

V.I Acerca de la colaboración

Retomando lo presentado en el capítulo teórico, según Bonina (2015) la innovación gubernamental puede ser generada desde adentro de la organización, como en el modelo tradicional de innovación. Sin embargo, en los últimos años se apela a formular espacios de generación de valor público que involucran a otros actores a través de dos canales: la colaboración y la co-creación. Estos aparecen como mecanismos claves para crear, desarrollar e implementar políticas públicas innovadoras, sostenibles y con impacto. En efecto, como se ha desarrollado a la largo de esta tesina, el paradigma del gobierno abierto está abriendo nuevas puertas e instancias de co-producción con la sociedad civil, el sector privado y la comunidad de datos. Sin embargo, para hablar de co-creación de políticas públicas éstas deben hacerse no sólo con actores externos sino también con actores internos, de otras áreas de gobierno, expertos en las temáticas a abordar. Para analizar el caso de la Ciudad de Buenos Aires, es interesante destacar que el Ministerio de Modernización en 2011 funcionó como un área externa a todos los ministerios. Este organismo era el encargado de brindar asesoramiento a las áreas, para mejorar los procesos existentes y generar espacios de vinculación con privados y otros gobiernos, para hacer que el conocimiento y las buenas prácticas se multipliquen. Cuando se creó este ministerio se habló de innovar, de modernizar, de utilizar nuevas tecnologías y la transparencia como un eje central. En 2016 cambió de nombre cuando Freyre asumió el liderazgo del Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología. Es decir, esta nueva nomenclatura evocaba a los objetivos principales de la anterior dependencia. Recién en 2018 se disolvió y se fusionó con el Ministerio de Educación, quedando así con el nombre de Ministerio de Educación e Innovación.

Como se puede ver, siguiendo a Bonina (2015), la innovación inicial fue desarrollada de manera tradicional; es decir, con un área separada que intervenía procesos específicos. Sin embargo, al mismo tiempo desde el propio ministerio abrieron espacios de co-creación y colaboración incluyendo a otros actores. Para que se den estos procesos, según indicó Belbis (comunicación personal, febrero de 2019), es importante contar, en primera instancia, con predisposición a la apertura. Luego, los actores deben estar dispuestos a intervenir. Como ya se adelantó, se pueden identificar

cuatro actores principales, según la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA): la academia, el periodismo, la sociedad civil y el sector privado. En la Ciudad de Buenos Aires se podría decir que todos los actores estuvieron presentes desde el inicio de la política de datos abiertos. La academia puede ser considerada como uno de los actores que menor participación tuvo en este proceso. Sin embargo, la investigación académica, la formulación de *papers* y estudios de caso, estuvieron presentes durante el primer período de la política pública, cuando se lanzó el portal de datos y se dieron los primeros hackathon y concursos de aplicaciones. Otro de los actores que también muestra un nivel de participación reducido es el sector privado, que interactuó muchas veces a través de la convocatoria a eventos donde el gobierno financió o participó económicamente o en el caso contrario donde el sector privado funcionó como patrocinador de una iniciativa gubernamental.

V.II Colaboración intergubernamental

Como se mencionó anteriormente, existen diferentes formas de co-crear una política pública. Puede ser que esto se dé de manera intergubernamental -es decir, a través de la inclusión de otras áreas de un mismo gobierno o con otros gobiernos- o con otros actores que no pertenecen a administraciones públicas. En lo que respecta a la primera, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires desarrolló el Laboratorio de Gobierno, que luego se transformó en el Laboratorio de Innovación, con el objetivo de fomentar la mejora o creación de servicios públicos a través de la participación de múltiples actores tanto gubernamentales como externos.

Los hackathones y camps fueron iniciativas concretas en donde se dio la colaboración intergubernamental. En la etapa exploratoria se identificaron problemáticas de gobierno existentes y, desde el Laboratorio, se convocó a las áreas a exponer los mismos frente a una comunidad lista para indagar sobre la problemática, prototipar una solución y ofrecerla al gobierno. En estos eventos los proveedores de la información tuvieron instancias de presentación de las temáticas y luego participaron en su mayoría de la elaboración de prototipos.

El proceso de Buenos Aires en la Alianza para el Gobierno Abierto fue otro de los casos paradigmáticos, en el que no sólo se dio la colaboración con la sociedad civil sino también se abrieron espacios para co-crear con servidores públicos de distintas dependencias. Generar compromisos de gobierno permitió institucionalizar esas iniciativas, abrir espacios de colaboración entre las áreas e incluso pensar en productos que trascendiera un área de gobierno. El Observatorio de Obras Públicas inicialmente se pensó para incluir a las obras

del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte porque son aquellas que más impacto tienen en la calle, ya que abarcan desde rotura de veredas a la creación de un túnel o un puente, entre otras. Durante el desarrollo del compromiso se vio la posibilidad de escalar la iniciativa e incorporar a otros ministerios a la misma. Esto sin duda se vio potenciado por las organizaciones de la sociedad civil, que tienen una visión más holística del Estado y no tan segmentada como dentro del propio gobierno. El observatorio luego se transformó en BA Obras al incluir todas las obras de la ciudad. Sin duda es un caso donde llevar un tema a la mesa de trabajo y co-creación permitió potenciar la política pública de transparencia y rendición de cuentas. Esta plataforma hoy cuenta con el código abierto para que cualquier gobierno pueda descargarlo e implementarlo en su ciudad o provincia. El Mapa de Oportunidades Comerciales, que se introdujo en el capítulo anterior, es otro claro ejemplo de colaboración que se dio dentro del gobierno. En este caso la iniciativa surgió desde el Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología. El proceso técnico fue importado de Corea, dando lugar a la colaboración entre gobiernos. Cuando la iniciativa se puso en marcha, se vieron algunas limitaciones que no se tuvieron en cuenta por no tener experiencia en la temática. Por lo tanto, este producto digital abrió la posibilidad de generar espacios de encuentro y colaboración entre las áreas de emprendedores, la Agencia Gubernamental de Control, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte y otras, para mejorar la herramienta incluyendo otra información. En este caso hay tres cuestiones a destacar. Por un lado, el proceso escalonado del desarrollo de un proyecto digital donde se elaboran diferentes productos viables (o MVP). Por otro lado, se deja expuesto que las políticas de innovación gubernamental muchas veces terminan quedando aisladas del resto de la estructura cuando en realidad la alianza con otros sectores podría potenciarla. Por último, que la plataforma no sólo es un ejemplo de colaboración entre gobiernos sino también con el sector privado, en donde empresas como Telefónica, Properati y otras, aportaron sus datos para construir un producto con datos más precisos. En esta incansable búsqueda de la colaboración que, según muestra la experiencia, no se dio de manera natural al principio, sino que se tuvo que trabajar de forma escalonada, a través de alianzas entre diferentes niveles de gobierno. Tal fue el caso de un datatón impulsado por el gobierno nacional, provincial y de la Ciudad de Buenos Aires en el marco de la Smart City Expo⁴⁰ realizada a principios del 2018. Este evento no contó con una consigna fija o un problema para que los participantes encuentren una solución. Sin embargo, fue una gran demostración de trabajo en conjunto por parte de los tres niveles gubernamentales que se encarnó en la co-creación y co-diseño del encuentro.

⁴⁰ También puede presentarse como ejemplo el datatón organizado por la Municipalidad de Lincoln que se presentó en el capítulo anterior. Este artículo se puede consultar en: <https://medium.com/balab/dataton-lincoln-bus-60b3bd9f9890>

Como se puede ver, la colaboración intergubernamental no es algo simple de implementar y requiere de predisposición de los funcionarios públicos. Se trata de partir del mismo “gesto de humildad” que cuando se abre el espacio a la participación ciudadana. Además, es interesante destacar que las iniciativas de datos abiertos no siempre suelen ser el eje sobre el cual se da la colaboración de este tipo. Según indicó Vila, (comunicación personal, enero de 2019):

Un dato público puede ser abierto o no abierto. Que se de esto último es un componente más y a veces se contempla esto como lo principal. Pero previo a esto es importante trabajar en una política de datos sólida cuyo norte sea la creación de un Chief data officer, el encargado de conocer todos los datos de un gobierno.

Frente a esta preocupación a mediados de 2018 se emprendió un proceso colaborativo en donde se invitó a múltiples áreas de gobierno a reflexionar sobre la importancia de los datos, crear estándares y compartir información para generar políticas públicas basadas en evidencia. La Nueva Política de Datos, como se la denominó, fue un proyecto impulsado por la Dirección de Calidad Institucional y Gobierno Abierto, aunque para su desarrollo se instó a la Secretaría de Innovación y la Subsecretaría de Procesos a colaborar en base a su expertiz técnica y su constante relación con datos gubernamentales. No obstante, ello, la creación del documento final, cuyo objetivo es convertirlo en un decreto, promueve la elaboración de múltiples encuentros con otros ministerios para tener una comprensión profunda de todos los puntos a tener en cuenta⁴¹. Esta iniciativa fue diseñada a partir de un proceso colaborativo en el que tres áreas encabezan el desarrollo del proyecto y donde hubo múltiples instancias de consulta y co-creación con otros especialistas. Pero además resulta interesante destacar que uno de los principios que guía este proceso es la identificación de los datos que pueden ser abiertos. Lo que se pensó con esto es poder evitar la “respuesta automática” de los funcionarios a que todos los datos que ellos manejan son sensibles para así pensar en que éstos se puedan abrir y enriquezcan al portal de datos. A través de estos ejemplos mencionados se puede dar cuenta de que las metodologías de co-creación y colaboración hace tiempo se implementan en más de un proyecto, aunque muchas veces no forman parte del esqueleto de estos. En algunos de ellos, se gestaron modelos tradicionales, es decir colaboración con actores internos al gobierno, así como en otros se incluyeron otros actores a la conversación.

⁴¹ Al momento de la elaboración de esta tesina el proyecto no se encuentra finalizado.

V.III De la transparencia a la colaboración

Al estudiar la relación de la política pública de datos abiertos con la sociedad civil, podría decirse que el momento inicial de ese vínculo representó un gran desafío. En su mayoría se dio con organizaciones tales como: Fundación Conocimiento Abierto, Chicas en Tecnología, Democracia en Red, Poder Ciudadano, Directorio Legislativo, ACIJ, y otras. Muchas participaron de los eventos antes mencionados, como BA Hackaton o BA Apps, o en reuniones y conferencias organizadas por el gobierno para discutir temas de agenda y su vinculación con la transparencia, rendición de cuentas y apertura de datos. Este vínculo se detuvo durante el período 2016-2018, ya que por entonces los gestores de la política de datos abiertos centraron su atención en el vínculo con otras áreas de gobierno y lo que, siguiendo las observaciones planteadas en los capítulos previos, se podría denominar como la “tecnificación de la política de datos abiertos”. Sin embargo, hubo dos iniciativas en los inicios del 2018 donde se dio un acercamiento del gobierno con la sociedad civil. Por un lado, se desarrolló el evento del Día de los Datos Abiertos en la sede de Parque Lezama del Gobierno de la Ciudad. Si bien el gobierno acompañó desde 2012 esta iniciativa que se da a nivel internacional, y que es impulsada por la Fundación Conocimiento Abierto en Buenos Aires, esta vez se dio en el contexto de redefinir el vínculo con la comunidad de datos. El rol del gobierno fue principalmente disponer el espacio y con ello el financiamiento de gran parte de la logística del evento que se desarrolló con un módulo inicial de conferencias y luego un hackathon.

La otra iniciativa fue la creación de un Datatón con la Organización Change.org, una organización que propone un canal de peticiones ciudadanas donde se buscan firmas para lograr objetivos múltiples. En este evento se propuso abrir por primera vez la base de datos de la organización y proponer a los participantes la exploración de los datos de la plataforma y cruzarlos con los datos abiertos gubernamentales publicados en data.buenosaires.gov.ar, como el Sistema Único de Atención Ciudadana (SUACI), que contiene todos los pedidos de la ciudadanía en materia de arreglo de calles, arbolado; y los datos sobre el Instituto de Trasplantes, entre otros. A través de estas dos iniciativas, se evidenció la falta de vínculo con la comunidad frente a las convocatorias, pero también resultó una ventaja para poder convocar a nuevos actores interesados en los datos abiertos. Como se mencionó anteriormente, el proceso de Buenos Aires, como uno de los gobiernos subnacionales participantes del programa piloto de la Alianza para el Gobierno Abierto, requirió instancias de colaboración y co-creación. Las mesas de trabajo fueron conformadas por representantes de la sociedad civil y de gobierno (muchas veces con más representantes de este segundo grupo), que aportaron sus principales preocupaciones e ideas para ser

incluidas en los planes de acción, así como también participaron del monitoreo y seguimiento de las seleccionadas. Pero también este proceso colaborativo fue desde un principio transparente ya que se publicaron documentos como minutas de las reuniones, avances de los compromisos y otras novedades a través del sitio web del Gobierno que hoy forma parte del Ecosistema de Gobierno Abierto. Con estas acciones, de alguna manera, también se intentó convocar a nuevos actores.

Volviendo a la colaboración que no se da únicamente dentro del gobierno, durante el 2018 se emprendió un proceso colaborativo donde el gobierno, en lugar de plantear una Agenda de Transparencia, como sí se dio en el año 2016, se propuso abrir la misma a la sociedad civil. El tema central fue la cuestión de género que el Gobierno de la Ciudad trabaja desde el 2017 a través del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Social. La escasez de estadísticas en la materia en adición al trabajo en curso permitió que el gobierno ponga en marcha un proyecto en conjunto con la Alianza para el Gobierno Abierto y el *Open Data Charter* para elaborar una agenda de género. El objetivo, según indicó Vila, era posicionar a la Ciudad de Buenos Aires como pionera en la apertura de datos en dicha materia. En lo que respecta a la relación con el sector privado, ésta se presenta como un desafío de trabajo en lo que respecta a fortalecerla, fomentarla y empezar a encontrar nuevas instancias de creación y diálogo. En su mayoría, el Gobierno de la Ciudad participó a través del financiamiento o sponsoreo de eventos de IOT (*Internet of Things*) o de Ciencia de Datos como el *Women in Data Science*. Entre las empresas con las que se vincularon inicialmente se encuentran Microsoft, Wayra, Google, Properati, Acindar, La Nación, entre otras. Entre los hitos principales que plantea la colaboración y co-creación con el sector privado está el desarrollo económico. Para esto es muy importante poder abrir nuevas instancias, donde inicialmente se dé una escucha por parte de la administración pública para tomar registro de las demandas que allí se presentan. A partir de esto se pueden pensar múltiples proyectos para mejorar los servicios públicos, que incluyan datos abiertos y ejes de transparencia, y que en definitiva mejoren la calidad de vida de los ciudadanos. En base a lo expuesto anteriormente se podría concluir que los pasos hacia la colaboración persisten y se demuestra una incansable actitud de los funcionarios públicos en pos de este objetivo. Principalmente es necesario poder generar instancias en las que la mejora de las políticas públicas no sólo sea lo central, sino que también existan otros incentivos para que la sociedad civil pueda también obtener mejoras y/o beneficios del proceso. Según indicó De los Santos (comunicación personal, enero de 2019), muchas veces la demanda desde el gobierno para participar activamente en reuniones o revisar documentos de trabajo es tan grande que el proceso no termina siendo completo dados los recursos limitados con los que cuenta la sociedad civil. Para finalizar, es menester mencionar que una de las organizaciones de sociedad civil, Poder

Ciudadano, que participó de la elaboración de los Planes de acción de la Ciudad de Buenos Aires en OGP, se retiró del proceso debido a que el mismo gobierno que los convocaba no respondía sus pedidos de acceso a la información. Si bien existen dos áreas que se encargan de cada tema, es importante tener en cuenta que cada proyecto no debe darse de manera aislada, menos aún aquellas iniciativas que tienen vinculación inminente como son las de transparencia. En base a este caso se puede dar cuenta que co-crear políticas públicas es una tarea que requiere mucha interacción, tanto dentro como fuera del gobierno. Y abrir espacio a otros actores también incluye que dentro del mismo gobierno se generen flujos de comunicación y gestión para que no se den discrepancias entre el accionar y objetivos de cada uno.

Conclusiones

A lo largo de estas páginas se expusieron y analizaron los debates existentes en torno al ecosistema de los datos abiertos, poniendo especial atención a su concepción en tanto política pública, los actores intervinientes y sus dimensiones constitutivas: la transparencia, colaboración y participación. Para ello, se retomaron estudios previos sobre los temas de gobernanza, capitalismo informacional, estado abierto, gobierno abierto y datos; entre ellos, trabajos teóricos, como los de Oszlak (1981, 2006, 2013, 2014) y Castells (1995, 2000), y otros de corte empírico, como Belbis (2015), Bonina (2015) y Cruz Rubio (2015). Asimismo, esta investigación se basa en estudios de organizaciones como CLACSO (2015), CLAD (2007), CEPAL (202, 2014, 2017) y BID (2018)⁴², que permitieron la construcción del estado del arte sobre estos temas, a partir del cual se emprende este trabajo. Recoger múltiples perspectivas fue pertinente para llevar a cabo un estudio de caso de la política de datos abiertos de la Ciudad de Buenos Aires.

A partir de la concepción de las políticas de datos abiertos como multidimensionales, en este trabajo se empleó la metodología de un estudio de caso para indagar sobre las transformaciones que sufrió la política de datos abiertos entre los años 2012 y 2018. Para ello se tomaron en consideración tres de los pilares de gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración, y se los indagó en particular en el caso de la ciudad de Buenos Aires, en el contexto de políticas y redes de actores regionales e internacionales.

La transparencia como pilar demuestra ser uno de los principios sobre los que se gesta la política de datos abiertos, presentándose como el principal motivo para demandar la publicación de información a los funcionarios y, desde el punto de vista de los actores externos, para demandar al gobierno. La participación, por su parte, se presenta como una herramienta para fortalecer y robustecer las decisiones de gobierno en el marco de la existencia de desconfianza de la ciudadanía hacia los gobernantes. La colaboración, por último y según la bibliografía antes mencionada, se presenta en estrecha vinculación con la participación, aunque involucrando a colectivos tanto gubernamentales (áreas de gobierno) como extra-gubernamentales (sociedad civil, academia, sector mediático, privados). Este último pilar reviste un desafío de mayor alcance y sobre el cual la Ciudad de Buenos Aires también demostró un constante interés por medio de las iniciativas puestas en práctica.

⁴² El análisis de la bibliografía permite apreciar que el material existente sobre el tema de gobierno y datos abiertos pertenece principalmente a centros de estudios privados, consultores u organizaciones de la sociedad civil, que se encargan de elaborar informes e investigaciones académicas. Sin embargo, éstos retoman trabajos teóricos anteriores al surgimiento del paradigma del gobierno abierto -algunos de ellos propios del campo de las Ciencias Sociales-, los cuales desarrollan marcos conceptuales que son la base de las dimensiones de análisis de los datos abiertos.

Para situar a la política de datos abiertos en el contexto en el cual emerge, se analizaron las definiciones de innovación, ciudades inteligentes, acceso a la información y gobierno abierto. Los datos abiertos se presentan como una herramienta en el marco de una “nueva forma de gobernar en el siglo XXI”, como es el gobierno abierto, en donde se propone que la gobernanza no sea “desde arriba hacia abajo” sino que se pueda construir con los propios actores que viven en el territorio.

Para ello se pone un especial interés en organizaciones de la sociedad civil, y en otros actores intervinientes como el sector privado y académico, que se postulan como principales demandantes de información. Sin embargo, la demanda no sólo está dada por organizaciones de alcance local (como Fundación Conocimiento Abierto, Directorio Legislativo, Poder Ciudadano, CIPPEC, entre otras) sino que también las organizaciones de alcance internacional tienen un rol central. Tal es el caso de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), que se encarga de institucionalizar espacios de encuentro entre los diferentes países, motorizar estándares internacionales, ordenar los procesos de cada país a través de la exigencia de elaboración de planes de acción y de hacer una evaluación y seguimiento de esta tanto de manera interna como a través de un evaluador externo. La Alianza insiste en que la participación, transparencia, rendición de cuentas y las Tecnologías de la Información (TICs) son los cuatro focos centrales que las diferentes organizaciones gubernamentales deben tener en cuenta.

En este sentido, la región presenta un importante avance, siendo 15 los países que participan por Latinoamérica y el Caribe, y que se encuentran ejecutando segundos o terceros planes de acción. Casos como Argentina, Chile y Brasil, incluyeron a los datos abiertos como eje de trabajo o complementos en algunos compromisos.

Innovar en la forma en que se toman las decisiones se sustenta en la idea de incluir nuevos actores con los cuales se puedan co-crear políticas públicas y en eficientizar procesos. Por un lado, esto implica que otros se conviertan en proveedores directos de servicios públicos o puedan colaborar a mejorar aquellos que ofrece el Estado. Por otro lado, que entre diferentes gobiernos se puedan compartir soluciones que también sean susceptibles de resolver problemáticas emergentes. Incluir el concepto de Ciudades Inteligentes en este trabajo permitió indagar en debates sobre la innovación gubernamental, un término que se utiliza desde hace más de dos décadas, es decir, incluso antes de que el término gobierno abierto se difundiera, y así dar cuenta de la trayectoria que tienen los conceptos indagados. En particular este concepto ayuda a incorporar la dimensión de ciudades, o “subnacional”, donde es más simple intervenir al presentar una cercanía con la población y un espacio acotado para la implementación y ejecución de una política pública (Bonina, 2015).

El acceso a la información, por su parte, es un puntapié fundamental de los datos abiertos. La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la Convención Americana sobre

Derechos Humanos (1969), la reforma constitucional Argentina (1994) y la Ley N 27.275 de Acceso a la Información del año 2017 regulan esta materia. Y en la Ciudad de Buenos Aires en particular, la Ley NO 104 de 1998, actualizada por la Ley N 5784 en 2016, se encarga de impulsar iniciativas de transparencia activa y de insistir en la obligación del Estado de proveer información a la ciudadanía con la menor cantidad de impedimentos posibles. En la última actualización de la legislación porteña se incorporó la apertura en formatos abiertos como ideal para publicar información.

Actualización en materia legal

Tras indagar en el estado del arte, se pudo apreciar que en materia regulatoria existe normativa específica sobre datos abiertos en la Ciudad de Buenos Aires (Decretos 156/2016 y 478/2013) desde hace varios años, lo que ubicó al gobierno porteño como ciudad pionera junto con Bahía Blanca en Argentina. Esta normativa presenta una impronta típica de una instancia exploratoria, ya que apela a objetivos ambiciosos como, por ejemplo, que cada ministerio proponga un Plan de Apertura. Esto inicialmente fue un gran impulso para poder comenzar a generar que los diferentes decisores políticos impulsen la transparencia en sus gestiones. Sin embargo, según indicaron los entrevistados, aún no existe un consenso dentro de la administración pública sobre los beneficios de la apertura, por lo que la normativa, en la práctica, tuvo que ser acompañada por encuentros personalizados y estrategias particulares con cada área; más aún cuando se intentó implementar una política de datos abiertos cuando la política de archivo y digitalización recién habían dado sus primeros pasos. En adición, la normativa colaboró con la institucionalización de un área, el Ministerio de Modernización, como encargado de liderar el proyecto y establecer estándares.

En lo que respecta a la legislación de Acceso a la Información, en el relevamiento se pudo dar cuenta de un gran avance ya que no sólo se buscó actualizar la normativa del año 1998 sino que también se pusieron en práctica procesos participativos y de co-creación tanto de actores internos a la administración pública como externos. Por un lado, esto se puede entender como un ejemplo de buenas prácticas en donde se puso en evidencia que las políticas públicas pueden beneficiarse del conocimiento colectivo. Por otro lado, al incluirse otros actores, la normativa se presenta mucho más robusta ya que contempla aspectos desde el lugar del usuario solicitante (al agilizar el proceso de pedido de información) así como también desde el lado de gobierno (al presentar la posibilidad de entregar el pedido de en diferentes instancias en caso de requerirse). Además, esta modificación incluye un módulo

de transparencia activa que posiciona a la Ciudad de Buenos Aires como innovadora tanto en materia normativa como teórica.

En resumen, la materia legal existente analizado demostró que la Ciudad de Buenos Aires es sin duda innovadora y pionera en nuestro país. La modificación de la Ley de Acceso a la información en particular se destaca, ya que propone una interconexión con otras iniciativas como la de datos abiertos. Sería deseable que este mismo mecanismo se extienda a los decretos de datos abiertos y a la política de archivo (es decir a los datos gubernamentales en sí) del Gobierno de la Ciudad alimentándose con temáticas que se están discutiendo tanto a nivel regional como mundial (como son por ejemplo las de género). Además, esto se presenta como una oportunidad para llevar a cabo un proceso de co-creación incluyendo a nuevos actores (con sus demandas y amplia experiencia en el tema).

Como se mencionó anteriormente, las políticas de datos son mucho más efectivas en tanto se sustentan en la demanda de la comunidad. Además, el espíritu de la creación colectiva es algo que en el análisis se pudo ver como un anhelo constante del gobierno porteño. Para finalizar este punto, se visualiza un gran desafío para la administración porteño no solo en mejorar la legislación sino también en su implementación ya que, como se pudo apreciar en el análisis, los mecanismos suelen darse en mayor medida de forma artesanal (de forma personalizada) que en lugar de estar sustentados en la legislación.

La transparencia como variable independiente a los datos abiertos

Uno de los objetivos que guiaron el estudio del caso de la Ciudad de Buenos Aires fue indagar los alcances de la política de datos en materia de transparencia, entendiendo por ésta a la publicación de información sobre las actividades y decisiones gubernamentales que debe ser abierta, comprensiva, puntual, disponible libremente al público y de acuerdo con los estándares básicos de datos abiertos (bases de datos legibles por máquina) (Cruz Rubio, 2015). Además, se buscó investigar en qué medida la transparencia estuvo vinculada a la publicación de datos, al fortalecimiento de la calidad de la información y/o a la aplicación de estándares, así como también la forma a través de la cual se llevó a cabo (de forma planificada o desarticulada).

Durante el análisis se pudo dar cuenta de que la agenda de transparencia gubernamental se desarrolló principalmente como una iniciativa autónoma de los datos abiertos, aunque hubo momentos en los cuales ambas agendas se cruzaron. Este caso plantea la necesidad de

repensar la definición de Cruz Rubio (2015) referida anteriormente, ya que el formato de datos abiertos no se cumple necesariamente en la práctica de la transparencia y, por ello, podría plantearse más bien como algo deseable pero no necesario.

En la etapa inicial de la política, la transparencia demostró estar anclada a la política de apertura de datos. Sin embargo, ésta no se gestó bajo una planificación, ya que el equipo de trabajo no contaba con experiencia ni con acceso a referencias a nivel internacional para establecer prioridades de apertura. Como se pudo ver en el análisis, la política de datos está anclada sobre un constante trabajo en red con organizaciones que exceden el plano nacional. Este proceso pudo haberse llevado a cabo estableciendo alianzas estratégicas dentro del mismo gobierno, que no fue algo que se gestó de manera inmediata. Luego se identificaron algunos objetivos que se plasmaron en el Plan de Apertura, donde se determinaron como prioritarios algunos *datasets* como: Presupuesto, Información Geográfica, Sueldos de los funcionarios.

Esto fue algo típico del inicio de la política pública en donde no existían condiciones institucionales ni técnicas para que ésta se geste. Según indicaron los informantes, no existía una política de archivo extendida a todo el Gobierno de la Ciudad por lo que primero había que producir, digitalizar y estructurar una gran masa de datos, para luego pensar en su publicación. Sin embargo, ello no impidió que se avanzara en proyectos que abarcaron los tres pilares (transparencia, participación y colaboración).

Para el año 2016 la Agenda de Transparencia retomó los temas del Plan de Apertura que no se habían resuelto, aunque funcionó también de manera autónoma a la de datos abiertos. Sin embargo, existieron algunas intervenciones particulares del equipo que llevó a cabo el portal de datos para complementar a los compromisos. La apertura de información de BA data, como iniciativa aislada, continuó aumentando notablemente la cantidad de *datasets*, pero también sin una estrategia definida en torno a qué publicar, más que la marcada por la Agenda de Transparencia. Sin embargo, este período se destacó por un trabajo exhaustivo en estándares, la calidad e interoperabilidad de la información y en el rediseño de los aspectos técnicos como la plataforma de datos.

A partir de mediados de 2018, la transparencia se vio plasmada en productos digitales específicos (visualizaciones interactivas como BA Obras) que, nutridos a través de datos abiertos, proponían una manera diferente de rendir cuentas gubernamentales. La agenda de datos también cumplió un rol complementario a la visualización (como insumo) aunque sí con una mayor articulación de la que se dio en el período anterior. Si bien estas iniciativas ya se habían empezado a gestar, en esta nueva gestión cobraron mayor importancia e impacto en la ciudadanía. Es decir que tanto en el segundo como en el tercer período los datos abiertos fueron un complemento y no un fin en sí mismos de la transparencia.

En conclusión, en lo que refiere a transparencia, la política de datos abiertos se sustentó en la publicación de información, aunque sin seguir, salvo en casos menores que involucraron temas “blandos”, las necesidades y reclamos de la comunidad. Además, se pudo dar cuenta de que la Agenda de Transparencia contó con un esquema de trabajo claro que no estuvo en su totalidad vinculado con el de datos abiertos. Con respecto a las formas a través de las cuales se materializó la transparencia, esta fue variando ya que en un primer momento se vinculó a la publicación de datos, en otro a la aplicación de estándares propios y, en última instancia, a la disponibilización a través de productos digitales comprensibles (visualizaciones).

De un modelo de participación aislada hacia una concepción más integral

El segundo de los objetivos del presente trabajo fue dar cuenta de las instancias de participación abiertas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (tanto a través de canales online como también eventos o reuniones), por medio de las cuales se convocaron a diferentes actores, buscando identificar si estas tuvieron una relación directa con la política de datos abiertos y, en caso de tenerlas, cuál fue el impacto en materia de empoderamiento ciudadano. Cuando hablamos de participación nos referimos a la necesidad del Estado de involucrar a los diversos actores pertinentes en los procesos de planificación, de modo de concertar con ellos las direccionalidades de su gestión y así ganar sus voluntades, así como también que aporten coordinadamente sus recursos y capacidades de acción en función de metas compartidas (Robirosa, 1998).

En un principio, la participación ciudadana fue crucial para crear una comunidad alrededor de los datos abiertos. Esto se generó principalmente en los concursos de aplicaciones (BA Apps) o hackathon (BA Hackaton) en donde se invitó a la ciudadanía a ser parte de la ideación de nuevos o mejoras en los servicios públicos. En el caso del primer evento se incentivó a que los participantes presenten propuestas de aplicaciones que algunas de ellas fueron posteriormente incluidas en la cartera de aplicaciones del Gobierno de la Ciudad. Se sugirió utilizar datos abiertos, pero eso no sucedió en la mayoría de los casos. En lo que respecta a BA Hackaton, se dio una dinámica distinta ya que se plantearon desafíos a resolver y parte del personal del gobierno que trabajaba en estos temas participó de las jornadas para guiar los prototipos. Estos no tuvieron carácter vinculante con posteriores políticas públicas. En ambos casos se incentivó a la participación de analistas de datos, desarrolladores,

diseñadores e innovadores cívicos apelando a sus conocimientos técnicos y a que se generen productos a través de la inteligencia colectiva.

El desarrollo de estándares y la nueva plataforma ODIN suscitaron nuevas instancias de participación. Entre ellas se pueden mencionar la invitación a expertos para recibir críticas o sugerencias sobre el Protocolo de Datos Abiertos o luego del lanzamiento de ODIN frente a las críticas que se gestaron en la comunidad. Además, se gestaron otras formas de participación como fue el caso del Mapa de Oportunidades Comerciales, donde se tomaron en cuenta las opiniones a comerciantes y vecinos en un relevamiento de campo que se utilizó para mejorar la herramienta. Por último, se abrieron algunas instancias participativas online en lo que respecta al proyecto de Buenos Aires en la Alianza para el Gobierno Abierto. Aunque éstas dieron cuenta de un gran avance en materia de participación, no se observa un hilo conductor ni una relación directa y vinculante con la política de datos abiertos.

En adición a este contexto de iniciativas aisladas, el estudio realizado evidenció que durante este período se creó un área encargada de las políticas de participación ciudadana, la cual implementó iniciativas como el BA Elige, Comisarías Cercanas, Gestión Colaborativa de Solicitudes, entre otras. Éstas resultaron en su mayoría de sondeo, en términos de Caletti (2006), y no incluyeron una instancia de la participación profunda y con incidencia en las políticas públicas.

Para mediados de 2018, se realizaron algunos pasos en dirección a hacer converger la iniciativa de BA Elige con la de gobierno abierto. Por ejemplo, se efectuaron visitas a comunas y comisarías, para el proceso de elaboración de los compromisos del Segundo Plan de Acción de Buenos Aires en la Alianza para el Gobierno Abierto. Los datos abiertos, en este período, se presentan como una iniciativa que acompaña a las de gobierno abierto, por lo que se puede determinar que existe una relación indirecta. Además, en los últimos años se realizaron reuniones y eventos para reflexionar sobre temáticas como género en los que se convocó a los actores del ecosistema de datos abiertos.

En síntesis, existieron instancia de participación abiertas a lo largo de todo el desarrollo de la política pública, aunque no en todo momento estuvieron vinculadas en su totalidad con la política de datos abiertos. Lo interesante para destacar es que, tanto como sucedió con la transparencia, la participación fue una constante del período, sólo que, al no gestarse de manera articulada con otras iniciativas, y principalmente la de datos, parte de su fuerza quedó opacada. En el tercer período, se pudo observar una convergencia tanto en el organigrama (ya que volvieron a pertenecer a la misma área) como así también en la dirección de ambas agendas.

Un camino abierto hacia las políticas públicas co-creadas

El último objetivo en el que se focalizó el presente estudio fue el relevamiento de las instancias de colaboración, en tanto co-creación con actores del ecosistema de datos abiertos, como sociedad civil, academia, privados, y aquellas que se dieron de manera intergubernamental, identificando si su accionar fue por separado o se generó una red más amplia con ambos grupos. Se entiende a la colaboración como aquellos mecanismos cruciales para crear, desarrollar e implementar políticas públicas innovadoras, sostenibles y de impacto que están basados en innovar en la forma de gobernar (Bonina, 2015).

En el análisis de las entrevistas, de la legislación y de la conformación de los diferentes organigramas gubernamentales, se puede observar en la gestión de la Ciudad de Buenos Aires un anhelo a la implementación de metodologías de co-creación y colaboración desde que se puso en marcha la agenda de datos abiertos. En un inicio, la apertura a la colaboración resultó un gran motor para confirmar que la política de datos abiertos precisaba mejoras para adaptarse a los requerimientos ciudadanos (por ejemplo, a raíz de las iniciativas que emergieron del hackathon). Esto es típico de una ciudad pionera en este tipo de iniciativas y en un contexto institucional donde los gobernantes no contaban con acceso a la red de actores internacionales y, en consecuencia, a los ejemplos de buenas prácticas.

En relación a los objetivos antes descritos, cabe destacar a modo de conclusión que los avances en la política se realizaron en mayor medida en materia de transparencia, y en menor medida en la participación y colaboración (Belbis, 2014; Ramírez Alujas, 2012). Una vez que se contó con datos publicados, el análisis demostró que el gobierno se dedicó a los aspectos técnicos (estándares de interoperabilidad de la información, normalización de datos, etc.). Esto significó que la atención a lo que la comunidad demandaba quedó en un segundo plano, primando los propios objetivos de gestión para la planificación. Además, se destinaron recursos a la creación de una nueva plataforma de datos (ODIN) que se enmarcó en uno de los objetivos de la Dirección General que era mejorar los activos digitales del gobierno. Esto fue acompañado de un arduo trabajo de negociación con las áreas gubernamentales para conseguir datasets a publicar. La estrategia fue de trabajo mutuo en la cual se brindaron servicios de normalización de datos y tableros de control a cambio de publicar parte de los datos; siempre que no sean personales o que estén bajo secreto fiscal o estadístico. En síntesis, la colaboración con otros actores no gubernamentales no estuvo presente salvo en eventos particulares que, al igual que la participación, involucraron temas blandos, como fue

la elaboración de un datatón con los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y de la Ciudad de Buenos Aires) en el marco de la Smart City expo o el día de los datos abiertos⁴³. Sin embargo, algunas iniciativas de colaboración con la comunidad se abrieron y estuvieron principalmente vinculadas con los Planes de Acción de la Ciudad de Buenos Aires. Allí se gestaron mesas interdisciplinarias y con representantes de múltiples sectores tanto gubernamentales como de sociedad civil y academia. Al igual que se distinguió con la participación, estas instancias tuvieron una vinculación indirecta con la agenda de datos abiertos.

Aunque en el caso de la Ciudad de Buenos Aires se observan iniciativas tendientes a la convergencia de los pilares, recién para 2018 se pudo ver alguna vinculación entre ellas en la práctica. Esto implicó que se vuelva a emprender un contacto fluido con la comunidad de los datos abiertos, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, los medios periodísticos y el sector académico. Dos iniciativas para destacar en esta materia son la plataforma BA Obras y el sitio de los Juegos Olímpicos de la Juventud.

Además de las instancias de colaboración antes mencionadas durante los tres períodos se abrieron instancias de co-creación con servidores públicos de diferentes áreas para mejorar proyectos concretos. Son ejemplos el Mapa de Oportunidades Comerciales, el Plan de Datos, entre otras.⁴⁴

En suma, haciendo una lectura integrada de los tres objetivos indagados se podría concluir que no hubo un enfoque homogéneo de la política de datos abiertos. Durante los primeros años de gestación de esa política se pudo ver un el auge de la transparencia y la participación, con algunas instancias de acercamiento a la co-creación. Una vez ya establecido el portal y difundido en la comunidad, se observa un cierre al interior del gobierno y una tecnificación de la política al focalizar en los estándares, la interoperabilidad y el fortalecimiento del instrumental tecnológico. Recién para finales de este período se puede observar una intención a la convergencia de las iniciativas, agendas y pilares que hacen al gobierno abierto⁴⁵.

Puntapié para próximas investigaciones

⁴³ Es interesante destacar que estas iniciativas no fueron impulsadas por el Gobierno de la Ciudad sino por actores de sociedad civil o de otros gobiernos como el nacional o provincial.

⁴⁴ Como ya se mencionó, estas iniciativas son mencionadas ya que estuvieron a cargo de los mismos equipos de trabajo que lideraron la política de datos abiertos.

⁴⁵ Esta lectura requeriría ser indagada en profundidad, y excede los límites del presente trabajo; sin embargo, su mención permite articular aspectos que aquí se presentaron separadamente, y a esos fines se lo señala.

Para finalizar, se puntualizan una serie de reflexiones sobre el ecosistema de actores que se genera a partir de los datos abiertos. Por un lado, siguiendo el esquema de cuatro actores (periodismo, sociedad civil, sector privado y academia) planteado por la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA), se puede ver que existe una desigual participación de estos. Mientras la sociedad civil lidera el grupo, el sector privado y la academia no tienen un rol activo en las agendas de datos abiertos.

Para fortalecer la participación del primero, se podrían crear instancias en las cuales el sector privado tuviera un lugar preciso y claro sobre el cual actuar. Las empresas pueden colaborar en la prestación de mejoras de servicios públicos o la creación de otros nuevos. Sin embargo, resulta pertinente que los gobiernos adopten políticas concretas que incentiven a este actor a participar y co-crear con el sector público.

Sucede algo similar con la sociedad civil que, si bien es quien lleva el mayor porcentaje de participación, muchas veces el nivel de exigencia que se le plantea hace que no se puedan abarcar todas las iniciativas o proyectos dados los escasos recursos que se tienen. Por lo tanto, se debería pensar en incentivos que hagan que estos flujos participativos sean constantes y con beneficios recíprocos. En este punto también es importante destacar que las iniciativas de transparencia que tanto requieren de la co-participación de actores extra gubernamentales no deben ir disociadas de las otras políticas como sucedió en el caso de Poder Ciudadano en relación al pedido de acceso a la información no respondido.

En lo que respecta a la academia, tanto en Argentina como a nivel regional, según indicó Belbis (2019), la participación suele ser muy baja. Esto sucedió en el caso porteño cuando en 2016 frente al primer plan de acción, se convocaron a sólo 2 representantes de universidades privadas en el proceso, quedando este sector en desventaja frente a la sociedad civil. En este punto se detecta una oportunidad para los gobiernos. Estas temáticas se estudian hace varias décadas en la academia, aunque no siempre bajo las mismas categorías. Carreras como Comunicación, Ciencias Políticas, Ingeniería en Sistemas, Economía, entre otras, son grupos que podrían asesorar a los gobernantes o también ser potenciales reutilizadores de datos abiertos para crear modelos o proyectos académicos que luego puedan ser leídos por los propios gobernantes.

En cuanto a la ciudadanía, la discusión que suele darse en encuentros entre los involucrados en la temática se inclina a si es necesario pensar los productos con (y de) datos abiertos para un ciudadano a pie porque, como se planteó en el desarrollo de este trabajo, los ciudadanos no participan *per se* salvo que cuenten con un interés concreto. Con proyectos tales como visualizaciones interactivas, como BA Obras, o portales de datos amigables, como es el caso de ODIN, que incorporó la posibilidad de comentar o de hacer solicitudes, se justifica una respuesta positiva. Sin embargo, sería interesante pensar en modelos de participación que interpelen a la ciudadanía través de su expertiz o intereses.

Es decir que la consulta pública sería efectiva en tanto estuviera dirigida a quienes se encuentren interesados en participar. Un ejemplo sería poder consultar a especialistas en software sobre los productos digitales que estén en construcción. Así se podría replicar esto a cualquier profesión o a cualquier interés de la población (salud, medio ambiente, etc.). Por lo pronto, la investigación realizada demuestra que para hablar de empoderamiento ciudadano aún queda un largo camino por recorrer; incluso en materia de reconocimiento de ese empoderamiento y del derecho en cuestión. Si bien es cierto que se pone a disposición mucha información a través de los portales de datos abiertos, esta no tiene ningún valor si no es procesada por otra parte. Y el problema surge cuando la ciudadanía no tiene herramientas para leer y analizar esos datos para extraer sus conclusiones.

En este punto es donde aparecen los medios de comunicación que muchas veces son los encargados de procesar y traducir estos datos en notas periodísticas, visualizaciones, infografías y los que hacen a que el ciudadano se empodere con la información que ellos elaboran (es decir, un empoderamiento de forma indirecta con los datos abiertos). Por lo tanto, resulta de interés que los gobernantes también pongan el foco en estos representantes (y su capacitación) ya que son a través de ellos que podrán dar a conocer a más personas cuáles son los avances en materia de transparencia y podrán retroalimentarse con las críticas de los productores de la información, así como también de los lectores⁴⁶.

Un posible punto para continuar y complementar esta investigación sería profundizar en los diferentes giros que se detectaron en la Ciudad de Buenos Aires, a través de un enfoque que incorpore los datos abiertos desde su demanda. Esto refiere a explorar cómo los pedidos de la ciudadanía en tanto sociedad civil, academia y privados se verifican en la planificación de las políticas públicas. Esto permitiría analizar una arista del impacto que tienen políticas como la de datos abiertos, un tema que se presenta en discusión en las investigaciones y bibliografía analizada.

⁴⁶ Es menester mencionar que en Argentina los medios periodísticos que cuentan con áreas específicas de datos no son la mayoría. La Nación Data es uno de los ejemplos.

Bibliografía

Abrelatam (2018) Recuperado de: <http://2018.abrelatam.org/> el 10 de mayo de 2019.

Aguilar Villanueva, L.F. (2009). "Marco para el análisis de las Políticas públicas" en F. Maríñez Navarro y V. Garza Cantú (Coords). *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México DF, EGAP-CERALE-Miguel Ángel Porrúa.

Aguerre, C. & Bonina, C. (2018) *Por mi Barrio. Hallazgos, Lecciones y Futuro*. Recuperado de: <https://zenodo.org/record/2531028> el 10 de mayo de 2019.

Alianza para el Gobierno Abierto (2015) *Principios*. Recuperado de: <http://www.opengovpartnership.org/es> el 10 de mayo de 2019.

Alianza para el Gobierno Abierto (2017) *Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): Ciudad de Buenos Aires, Informe Final 2017*. Recuperado de: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Buenos-Aires_IRM-Report_2017_for-public-comment.pdf el 10 de mayo de 2019.

Alianza para el Gobierno Abierto. *Anticorrupción*. Recuperado de: <https://www.opengovpartnership.org/> el 10 de mayo de 2019.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2018) Los Datos Abiertos en América Latina y el Caribe. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.18235/0001202> el 10 de mayo de 2019.

Barros, A. (2013). Datos abiertos: ¿Qué son y cuál es su utilidad? En Hofmann, A., Alujas, A., & Pereznieta, J., La promesa del gobierno Abierto. México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública e Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal. Recuperado de: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf> el 10 de mayo de 2019.

Belbis, J. I. (s.f.) Del Gobierno Abierto a los Datos Abiertos. Recuperado de: https://www.academia.edu/7078909/Del_Gobierno_Abierto_a_los_Datos_Abiertos_Versi%C3%B3n_Corregida el 10 de mayo de 2019.

Bonina, C. (2015). *Co-creación, innovación y datos abiertos en ciudades de América Latina: lecciones de Buenos Aires, Ciudad de México y Montevideo*. Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos. Recuperado de: <https://datosabiertos.org/wp-content/uploads/2015/09/1.-Cocreacion-innovacion-y-datos-abiertos-Bonina.pdf> el 10 de mayo de 2019.

Borja, J. (2007) Contrapunto Ciudades inteligentes y ciudades innovadoras. *UOC Papers. Revista sobre la sociedad del conocimiento. Vol V, Pp. 10-11*. Recuperado de: https://drive.google.com/file/d/0B_nRGzDcBiqEM2lpc1hvOUxYNEU/view el 10 de mayo de 2019.

Caletti, S. (2006) . “Decir, autorrepresentación, sujetos. Tres notas para un debate sobre política y comunicación”. *Revista Versión, Núm. 17, UAM-X. Pp. 19-78*.

Castells, M. (1995) *La Ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. España: Alianza Editorial.

Castells, M. (2000) Globalización, Estado y sociedad civil: El nuevo contexto histórico de los derechos humanos. *Revista Isegoría. Vol XXII*. Recuperado de: <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/518> el 10 de mayo de 2019.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2007) “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*.

Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) (2015) “Universidad pública y desarrollo : innovación, inclusión y democratización del conocimiento”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.redtisa.org/archivos/universidadpublica1457453533.pdf> el 10 de mayo de 2019.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3969-desafio-gobierno-abierto-la-hora-la-igualdad> el 10 de mayo de 2019.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014), *Datos abiertos y ciudades inteligentes en América Latina: Estudio de casos*. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11362/37089> el 10 de mayo de 2019.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017) *Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154_es.pdf el 10 de mayo de 2019.

Colman, R. (2017) *Cuando los datos abiertos gubernamentales no promueven el acceso a la información pública. La tensión de las agendas durante el gobierno de Mauricio Macri* (Tesina de grado) Universidad de Buenos Aires (UBA). Buenos Aires, Argentina.

Cruz Rubio, C. N. (2015) “¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. Vol. VIII. Pp. 37-53. Recuperado de: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/download/2475/1359>. el 10 de mayo de 2019.

Decreto N 156/2012 *Creación del Portal de Datos Abiertos*. Buenos Aires, Argentina. BO. CABA del 28/03/2012. Recuperado de: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/190097> el 10 de mayo de 2019.

Decreto N 478/2013 *Plan de Datos abiertos de los Ministerios*. Buenos Aires, Argentina. BO. CABA del 11/12/2013. Recuperado de: http://www.ciudadyderechos.org.ar/administrativo/derechosbasicos_l.php?id=1&id2=182&id3=9548 el 10 de mayo de 2019.

Enerlis, Ernst and Young, Ferrovial y Madrid Network (2012) *Libro Blanco de Smart Cities*. Recuperado de: http://www.innopro.es/pdfs/libro_blanco_smart_cities.pdf el 10 de mayo de 2019.

Fernández, M. y Mota, F. (2009). *Gobernanza multinivel en Europa. Una aproximación desde el caso andaluz*. Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces.

Fox, J. (2006). “Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas”. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, FLACSO, N 27, pp. 33-68. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11502702> el 10 de mayo de 2019.

Gabrys, J. (2014) "Sensing in the smart city". *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol 32. Pp. 30-48. Recuperado de: <https://www.cippecc.org/wpcontent/uploads/2017/03/985.pdf> el 10 de mayo de 2019.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2016) *Agenda de Transparencia Institucional*. Recuperado de: <https://www.buenosaires.gob.ar/agendadetransparencia/> el 10 de mayo de 2019.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2017) *Blog de casos de uso de datos abiertos*. Recuperado de: <https://medium.com/balab/qu%C3%A9-se-hizo-con-los-datos-de-la-ciudad-c435d74f9d0e> el 10 de mayo de 2019.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (s.f A) *Ecosistema de Gobierno Abierto*. Recuperado de: <https://gobiernoabierto.buenosaires.gob.ar/> el 10 de mayo de 2019.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (s.f B) *Protocolo de Datos Abiertos*. Recuperado de: <https://www.buenosaires.gob.ar/innovacion/ciudadinteligente/proyectos/protocolo-de-datos-abiertos> el 10 de mayo de 2019.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, *Portal de Datos Abiertos*. Recuperado de: <https://data.buenosaires.gob.ar> el 15 de marzo de 2019.

Gómez, L. D (2015) *La implementación de políticas de gobierno abierto en entornos locales: el caso del Municipio de Rafaela, Santa Fe, Argentina*. (Tesis de maestría) Universidad de Buenos Aires (UBA). Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0282_GomezLD.pdf el 10 de mayo de 2019.

Hoffman, Ramírez Alujas, Bojórquez Pereznieta (2012) *La Promesa del Gobierno Abierto*. Recuperado de: https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/04/La_promesa_del_Gobierno_Abierto.pdf el 10 de mayo de 2019.

IESE Business School University of Navarra (2018) *Índice Cities in Motion*. Recuperado de: https://www.iese.edu/research/pdfs/ST-0471.pdf?_ga=2.84686809.1171342459.1550756087-1752536162.1550756087 el 10 de mayo de 2019.

International Telecommunication Union (2014) *Smart sustainable cities: An analysis of definitions*. Recuperado de: <https://www.itu.int/en/ITU-T/.../ssc/.../TR-Definitions.docx> el 10 de mayo de 2019.

Isunza E. y Gurza Lavalle A. (2010), *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México, CIESAS/Universidad Veracruzana

Lessig, L. (2009) *El Código 2.0*. Cambridge: Basic Books, 2006. Recuperado de: <http://www.articaonline.com/wp-content/uploads/2011/07/El-c%C3%B3digo-2.0-Lawrence-Lessig.pdf> el 10 de mayo de 2019.

Ley N°104/1998 Acceso a la Información Pública. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley104.html> el 10 de mayo de 2019.

López Ayllón (2017) “La transparencia gubernamental en Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomo 2”. Estudios jurídicos. Universidad Nacional de México. México. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4319/19.pdf> el 10 de mayo de 2019.

Mayntz, R. (2001). “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 21, octubre. Recuperado de: <Http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/0041004> el 10 de mayo de 2019.

Ministerio de Modernización (2016a). *Kit de datos abiertos*. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/kit_de_datos.pdf el 10 de mayo de 2019.

Ministerio de Modernización (2018). *Kit de gobierno abierto*. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/0_kit_gobierno_abierto_-_transparencia_2018_-_digital.pdf el 10 de mayo de 2019.

Mény, y. y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel. Recuperado de: http://ibcm.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2018/04/Meny-Thoenig_Cap-1-y-2.pdf el 10 de mayo de 2019.

Oszlak, O. y O' Donnell, G. A. (1981). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Documento G.E. Clacso, N°4. Recuperado de: <http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/Oszlak%20y%20O%20Donnell%20%20Estado%20y%20Políticas%20Estatales.pdf> el 10 de mayo de 2019.

Open Data Barometer (2017) *América Latina, experiencia regional*. Recuperado de: <https://opendatabarometer.org/4thedition/regional-snapshot/latin-america/> el 10 de mayo de 2019.

Open Data Charter (s.f). *Carta internacional de datos abiertos*. Recuperado de: <https://opendatacharter.net/principles-es/> el 10 de mayo de 2019.

Open Knowledge Foundation (2012). *Manual de Datos Abiertos. ¿Qué son los datos abiertos?* Recuperado de: <http://opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data/> el 10 de mayo de 2019.

Open Government Data Principles (2007) Recuperado de: https://public.resource.org/8_principles.html el 10 de mayo de 2019.

Oszlak, O. (2006) "Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas". En *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*. Vol. XI Pp.11-56. Recuperado de: <http://oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/Buroc%20est%20pol%20y%20pols%20pub.pdf> el 10 de mayo de 2019.

Oszlak, O. (2013a) "Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública". *Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno* 5. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf> el 10 de mayo de 2019.

Oszlak, O. (2013b). Prólogo. En: S. Díaz Rato (Comp.). *Iniciativas de gobierno abierto en las Américas* (pp. 6-9). E-Book: Teseo.

Oszlak, O., Kauffman, E. (2014) *Teoría y Práctica del Gobierno Abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. Recuperado de: <https://redinpae.org/recursos/kauffman-oszlak.pdf> el 10 de mayo de 2019.

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Miño y Dávila.

Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002). "Accountability Social: la otra cara del control". En: E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.). *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las democracias latinoamericanas* (pp. 23-52). Buenos Aires.

Piscitelli, A. (2009). *Nativos Digitales. Dieta cognitiva, inteligencia colectiva y Arquitecturas de la participación*. Buenos Aires, Argentina: Santillana.

Poder Ciudadano (2015). *Acceso a la información Pública. Breve instructivo*. Recuperado de: <http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2015/10/Acceso-a-la-informaci%C3%B3n-Instructivo.pdf> el 10 de mayo de 2019.

Prats, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, No 14-15, pp. 239-269. Recuperado de: http://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Oriol.pdf el 10 de mayo de 2019.

Ramírez Alujas (2012) "Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa." *Estado, Gobierno, Gestión Pública Revista Chilena de Administración Pública*. VOL XIX. Pp. 5-50. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5604772.pdf> el 10 de mayo de 2019.

Ramírez Montoya, García Peñalvo (2018) "Co-creation and open innovation: Systematic literature review." *En Comunicar*, N° 54. 9-18. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11285/627964> el 10 de mayo de 2019.

Robirosa, M. (1998) . *La Participación en la Gestión: justificación, a los entendidos, dificultades y estrategias*. Recuperado de: <https://sites.google.com/site/metplancom/materiales/bibliografia> el 10 de mayo de 2019.

Rosa, G. (2012). "Del derecho de acceso a la información pública al Open Data. La información como factor de desarrollo de los gobiernos locales". En C. Díaz y M. Álvarez (Coords.). *Gestión municipal y gobierno electrónico: participación, transparencia y datos abiertos* (pp. 49-70). Recuperado de:

http://www.gobiernolocal.gob.ar/components/com_flexicontent/medias/gm-gob-electronico.pdf el 10 de mayo de 2019.

Scolari, C. (2018). *Las Leyes de la Interfaz*. Madrid, España: Gedisa.

Tornos Mas J., Arroyo diez, A., Martinez, M., López Pagan, J. (2012) “Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina.” *Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III*. Recuperado de: <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/52249.pdf> el 10 de mayo de 2019.

Universidad Nacional de La Plata (2009) *El sentido de las técnicas en el diagnóstico desde la comunicación*. Recuperado de: http://taoppcomunicacion.weebly.com/uploads/6/9/3/8/6938815/el_sentido_de_las_tecnicas.pdf el 10 de mayo de 2019.

Anexo 1: Entrevistas

Entrevista a Pablo Mlynkiewicz, Director General de Ciencias de la información. Ex Director General de Proyectos de Ciudad Inteligente y Gobierno abierto.

Fecha: 18 de enero de 2019.

¿Cómo fue el proceso de decir cómo iba a continuar la política de datos abiertos?

Cuando arrancamos en Febrero de 2016 no había un camino claro y no hubo una reunión de “entrega de mando” de largo plazo. Creo que se dio porque la gestión que estaba a cargo estaba implementando el Ministerio de Modernización y todo lo que tenía el ministerio, sumado a la política de datos. Con toda esa vorágine se llevaron un montón de cosas y en Ciudad no quedó nada. Sólo había algunas carpetas de drive y los datasets públicos, pero no había un plan, un *Gantt* de trabajo. En ese contexto tampoco estaba muy claro cuáles eran las áreas que iban a subsistir luego de cambio de gestión. Con lo cual, con lo que nos encontramos principalmente fue con mucha “suciedad de datos” y trabajo para hacer de procesamiento interno.

Una de las cosas que todos nos preguntaban era cuál era el mapa de datos de la Ciudad o cuál es el plan de apertura de datasets. Por lo menos yo no tenía claro cuáles son las cosas que veníamos haciendo y hacia dónde íbamos. Y tampoco no existieron reuniones colaborativas con el equipo de nación y de provincia en esta instancia. Esto hizo que nosotros le pongamos nuestra impronta y vayamos para donde nos parezca, pero no había un plan claro.

Entonces ese proceso inicial consistió principalmente en volver a construir prácticamente desde cero, ¿Cuáles fueron esos principales pilares sobre los que se apoyaron?

Lo primero que hicimos fue hacer un estado de situación y entender qué datos teníamos. Yo venía con mucho trabajo de calidad de datos por formación en estadística y en ese momento había sumado a Yanina Diaz al equipo y el hecho de que esté ella me permitía entender que ella iba a poner foco, que no pudimos plasmar 100% por la vorágine, en que los datos que estén subidos al portal iban a tener estándares y procedimientos aplicados.

Cuando empezamos a analizar las bases, sentimos que todo se había publicado “porque había que hacerlo”. Y por ahí, viéndolo con el diario del lunes después de tres años, lo que le importa a la comunidad no es la calidad, sino que lo hagas, que subas esa información como gobierno. Y nosotros perdimos demasiado esfuerzo normalizando.

Ya te digo en relación a mi formación, me parecía terrible que un gobierno con todo lo que podía hacer, suba archivos que no tengan estándares (no respeten comas, puntos) que pueden generar incluso problemas en la toma de decisiones.

¿Es decir que ustedes estaban pensando que el dato público no sea sólo público en términos de que cualquier pueda descargarlo, sino que sirva también para el gobierno?

Si. Es algo que empezamos a ver como desafío interno en el hecho de que en los hackathones la gente explotaba los datos, muchas veces, por fanatismo del dato en sí. Y que algunos medios y organizaciones decían que esos datos permitían tomar decisiones.

Cuando uno va a una carrera de datos el profesor te indica que hay que hacer tal análisis, te indica que busques un portal de datos abiertos y que te lo descargues. Y no hay una conexión entre lo que te descargas y lo que verdaderamente estás analizando; es simplemente porque el profesor te indica que lo hagas. Lo que nosotros vimos es que existía toda un área académica que estaba haciendo este tipo de carreras pero que después no pasaba que el gobierno tomaba un rol activo pensando en qué se podía hacer con eso.

A partir de esto, empezamos a pensar en el cruce de datos, algo que el portal tampoco lo permitía. Por ejemplo, pensar que está el *shape* (formato) de barrios con el de establecimientos educativos para saber dónde están los alumnos o donde viven. Empezar a cruzar esa información, la vimos como un potencial que no estaba plasmado en ninguna de las políticas de datos abiertos y no lo está tampoco ahora en otros lugares del país. Por eso yo creo que la política de datos abiertos debería ser central, pero debería haber un organismo, no que lo controle, sino incluso que sea exterior pero que se encargue de potenciar políticas públicas basadas en evidencia. Es decir, hay datos que pueden ser abiertos o datos en portales de gobierno interno, incluyendo datos que no pueden salir hacia afuera porque están protegidos por secreto fiscal o son datos políticos sensibles, que sí son importantes para tomar decisiones y que deberían controlarse.

Entonces si en la búsqueda se encontraban que había datos públicos pero que creían que no podían ser datos abiertos, ¿Cómo decidían qué se iba a publicar?

Hoy justo leía un artículo de una modificación que hizo Trump en un decreto (el número 16) que consistía en que todos los datos del gobierno de EE. UU. son abiertos *per se*. Esto era

algo que nosotros impulsamos con el decreto que teníamos, que en definitiva es un papelito porque nadie le daba importancia. Pero lo que nosotros decíamos a cada área que explotamos sus datos para el beneficio del área era la pregunta de si ese dato podría ser abierto. La realidad, es que la mayoría decía que no.

Esa era la estrategia principal que usábamos junto con otras áreas de gobierno como la Secretaría General. En particular ellos tenían una bajada muy clara de cuáles eran los beneficios para el gobierno y otros organismos o empresas que podían usar esa información para sus proyectos. Insisto, para mí cualquier dato debe ser abierto por nacimiento. Esto es algo que estamos impulsando ahora. Cualquier dato debe estar subido al portal de datos, con un estándar, y no por el hecho de tener tildes de cantidad.

Esto también sentimos que fue algo que se estaba haciendo porque muchos datasets tenían como objetivo ampliar el número porque alguien había seteado que el objetivo era aumentar en cantidad. Entonces veíamos que recursos que se podían agrupar estaban dispuestos en tres datasets distintos.

Entonces ¿Lo que hicieron fue una reorganización del portal en sí sacando, reagrupando recursos?

Si, exacto. De todas formas, insisto, yo creo que nadie le presta atención en sí a eso; no es algo que a la comunidad le importe. Para poner un ejemplo, es como cuando uno define lo que es la innovación. Es genial, pero en el momento que innovaste esto desaparece, puedes generar un producto, pero luego se termina. Lo que pasa con el portal de datos es algo muy parecido, la gente se desespera por la publicación del Sueldo de los Funcionarios, pero cuando se publica todo eso desaparece. Y toda esa presión como un “volcán en explosión” de que íbamos a averiguar miles de cosas, cuando pasa esto ya está: se publica y listo.

Con esto nos dimos cuenta de que estábamos poniendo esfuerzo a un montón de cosas que el grupo de “data ñoños” no estaba preocupado por eso. Ellos querían que propusimos *hackathon* donde la gente se junte a jugar con los datos, explotarlos y obviamente en abrir datos, pero no en la calidad. A mí me dolía ver “constitución” escrita con acento, sin acento, con “c” o con “s” pero bueno, la verdad perdimos mucho tiempo en eso.

El foco estuvo desde el lado del gobierno, me refiero a tratar de abrir y limpiar los datos, pero no con el enlace a lo que es la comunidad. Ahora bien, durante el proceso hubo un cambio de la plataforma que hostea los datos. Esa decisión ¿Fue sustentada con este enfoque a lo técnico?

En verdad la decisión fue un proceso largo. Nosotros no estábamos convencidos con las facilidades que tenía la plataforma Ckan que es un portal “de nicho”. Todo el mundo que trabaja con datos abiertos conoce la plataforma ya sea porque la usa o porque la navegó. Nosotros creíamos que el proceso para poder trabajar con ese portal era largo. Había muchas cosas con las que había que iterar que eran incómodas. Por ejemplo, había que tirar una línea de comando y generar un proceso *python* para cargar un archivo y no le veíamos un plus a eso. Lo único que hacía es que un archivo que estaba en formato CSV se visualice en un formato json en la web. La realidad es que nadie visualiza un dataset, menos aquellos que son grandes, y menos lo “scrollea”. Generalmente uno se lo descarga y lo abre con un software que permita abrir el archivo.

En el proceso la Subsecretaría de Ciudad Inteligente y nuestra Dirección General estaba conformada por la Gerencia de Datos Abiertos y Tecnología. Uno de los objetivos que tenía esta última era mejorar el software y las aplicaciones que tenía el gobierno. Una de estas plataformas era la de datos abiertos. Creo que en este sentido se mezclaron los objetivos que se plantean para cada una de las gerencias. En esto intentamos buscar un “win” porque nosotros sí necesitábamos modificar el portal no en cambiarlo de cero sino en agregarle funcionalidades a lo que existía. Pero desde la otra gerencia si se quería hacer un portal “con entidad”. Hoy, en 2017, se está por abandonar el portal y volver a utilizar Ckan con el agregado que hizo el gobierno nacional con Andino.

En noviembre de 2016 si mal no me acuerdo se hizo la primera edición de Argentina Abierta en Tecnópolis que organizó el Ministerio de Modernización de Nación. Una de las charlas estuvo a cargo del representante de Ckan en Latinoamérica, creo que era puertorriqueño, que trabajaba para el gobierno de Inglaterra hace muchos años. Una de las cuestiones que mencionó es que Ckan se estaba por morir, que no le iban a dar más sustento y que iban a migrar a otro software. En ese momento Matías Zubiría era nuestro director general lo escuchó eso y la decisión fue salir de ese portal que iba a morir y migrar a ODIN.

Como *heavy user* y Gerente de Datos Abiertos en ese momento, creo que lo critique mucho. No era necesario migrar a otra plataforma porque necesitábamos una plataforma que nos permita conectarnos con APIs, mezclar variables de diferentes bases de datos, cuestiones que hoy después de dos años y medio no están en ODIN. Ckan tampoco lo tenía y había que invertir en poder generarlo. Entonces en definitiva se invirtieron un montón de recursos y tiempo en algo que está por morir. Con lo cual no se si Ckan es mejor, Junar, Socrata. Lo que a nosotros nos importaba era subir datasets que sean de calidad y no tanto cómo era la representación visual.

De todas formas, hoy viendo que hay un nuevo equipo que lleva adelante el proyecto, ¿Hay alguna continuidad o una ruptura (como la de volver a Ckan porque no funcionaba la herramienta) que puedas destacar?

Creo que lo que aporta el nuevo equipo que nosotros nunca pudimos lograr es la relación con la comunidad de datos. Es como cuando vos organizas un cumpleaños y tenes que invitar a una persona para que vayan todos y sabes que si no la invitas vas a estar sólo. A esas personas dedicadas a los datos no las invitamos a eventos, no teníamos el foco en eso. Pero este equipo tiene muy buena relación con la comunidad, con el gobierno nacional algo que no pasaba antes con nosotros porque no veníamos del mismo lado. Y considero que como decisión política fue mala, o no se pudo dar, de que en Ciudad hayan quedado jugadores importantes del equipo anterior porque cuando hubo recambio no existió ese vínculo para continuar algo. Eso no se dio, pero hoy sí se da que un “apéndice” esté en la Ciudad y esto aporta muchísimo a la vinculación con la comunidad que vuelve a lo subnacional.

Con respecto a lo negativo, creo que la política de datos genera rispideces dentro de gobierno porque no mucha gente quiere compartir los datos. Un cambio cultura es necesario para que esto se dé. Pero pensando en hoy y en que muchos son los mismos que estaban en los primeros pasos de la política pública es que quedó una sensación entre las áreas dentro de gobierno que muchos datos se hicieron públicos pasando por encima de cuestiones, permisos técnicos y políticos y había una sensación de” robo o hackeo”. Creo que lo que hay que entender es el trabajo de colaboración dentro de gobierno. que con la Nueva Política de Datos se lo está trabajando en conjunto con tres áreas como la Secretaría General, Ciudad Inteligente y la Secretaría Legal y técnica.

¿De qué se trata la Nueva política de Datos?

Es un proyecto que trae estándares internacionales a gobierno para lo que es la interoperabilidad de los datos y la gobernanza. Esto lo tomamos de las organizaciones que están vinculadas con datos abiertos, con quienes llevan las normas ISO. Esto parece muy sencillo, pero dentro de gobierno muchas veces no se lo conoce y este entre tripartito que mencioné debería tener la obligación de bajar los lineamientos y la categorización de los datos.

Hoy en día si pregunta en cualquier área, ellos dicen que “sus datos son sensibles”. Ayudados por una empresa privada estamos trabajando en un formulario o cuestionario objetivo que te permita categorizar del 1 al 10 cuán sensibles son los datos. Por ejemplo, si están entre el 1 y el 3 indicaría que esos datos pueden ser abiertos, pero si por ejemplo están dentro de un secreto estadístico automáticamente no será abierto.

En el caso de que este cuestionario indique que podría ser abierto, ¿qué pasaría?

El día que surja esta ley o decreto la idea es que sea automáticamente publicado. El día que exista una entidad, que es la parte más difícil porque es la parte política, tendrá que interactuar con las áreas y sus datasets para derivarlos a datos abiertos si corresponde. Esto va a generar ruido en las áreas porque va a evitar la respuesta automática de “mis datos son sensibles”.

Si tuvieras que pensar en los ejes de gobierno abierto (participación, colaboración y transparencia) donde te parece que hicieron foco entre 2016-2017, ¿Destacarías alguno?

Yo creo que con transparencia porque la participación no la supimos explotar. Hubo otras áreas de gobierno que se dedicaron a esto como la Subsecretaría de Participación Ciudadana. Creo que junto con la Dirección General que trabaja con el Acceso a la Información Pública insistimos en la transparencia. De todas formas, considero que nunca estuvimos muy metidos en todos. Nuestro foco era abrir datos de calidad. Y tampoco nos vinculamos con el área o el eje de la innovación y co-creación (como por ejemplo generar *hackathon* que nuclean a gente que no se conoce que es parte de un objetivo político). El foco en sí era interno y no externo.

Entrevista a Juan Vila, Director General de Calidad Institucional y Gobierno Abierto y Jefe de Gabinete de la Dirección de Innovación y Gobierno Abierto entre 2012 y 2015.

Fecha: 23 de febrero de 2019.

¿Cómo fue el proceso del inicio de la política de datos abiertos?

Yo no estuve desde el principio. Hice mi tesis de maestría y luego volví, me junté con Rudi y entré. Al principio se llamaba Dirección de Gobierno Abierto e Información y luego cambió a Innovación y Gobierno Abierto. Todos los cañones estaban dirigidos al portal de datos abiertos. En ese momento se puso un Ckan y se empezó a golpear puertas. Esto fue en 2012. En el contexto internacional no había mucho y en Argentina tampoco. Bahía Blanca y Buenos

aires eran las que estaban explorando. Cuando se lanzó el portal empezó con 10 datasets, fue muy precario en materia de información y era puerta a puerta.

¿Esto se dio por fuera de la Alianza por el Gobierno Abierto?

Si, Buenos Aires entró en 2015 ya avanzada en estos temas. En el transcurso hubo dos decretos, uno en 2012 y otro en 2014 promoviendo la apertura de datos, generando referentes, diciendo que toda información tenía que ser “abierta por defecto” salvo que una ley lo impida. Esto todavía nos cuesta mucho.

Pero también había una cuestión de que la Ciudad no trabajaba sus datos de manera digital, por lo que era muy engorroso pensar en ficheros a datos. Con el expediente electrónico el proceso se agilizó mucho.

Esa primera gestión se terminó con ciento y pico de datasets. En cuanto a la profundidad de temas, estábamos lejos de lo que es hoy en día. No estaba la información de obras, presupuesto, declaraciones juradas, había un poco de pauta publicitaria pero muy poco. Luego se implementó un Plan de Apertura donde se le pidió a los ministerios que se comprometían a abrir algunos datos y eso nos permitió aumentar la cantidad de datasets en el 2015.

¿Como se dio este período inicial en relación a la planificación?

El proceso no fue para nada planificado. La principal era buscar a los famosos “champions” que eran mucho menos que ahora. Me acuerdo de que el ministro de Desarrollo Urbano era Chain y dijo “yo quiero ser el que más datos tenga” y le puso mucha energía a eso, pero no había una planificación. Tampoco existía un ranking como el de OKFN que marca un poco el camino. Entonces íbamos buscando socios con los que íbamos trabajando una agenda para luego abrir el dato, es en sí fue la estrategia, pero no había planificación.

Insisto, no había ranking ni existía el Open Data Charter. Entonces fue muy “a pulmón”, tocando puertas, en un Ministerio de Modernización que estaba medio apartado y una jefatura de gabinete que no le interesaba mucho.

Entonces la política de datos abiertos inicial, ¿Dónde puso el foco?

Lo primero era sólo apertura y no había nada de trabajo interno ni ciencia de datos interna o análisis. Se experimentó mucho con Internet de las Cosas (IOT) y sensores, se armó un laboratorio de eso, pero no un trabajo con proyección y visión de formar a los empleados de gobierno en datos.

Pensando en el paradigma de gobierno abierto, co-creación, innovación ¿Cómo era la relación con la agenda de datos?

Había relación. En 2014 cambió de nombre la Dirección a Gobierno abierto e Innovación y fue cuando se creó el Laboratorio de Gobierno, un espacio para co crear políticas públicas a través de metodologías ágiles como *Scrum*, *Canvas* y se trabajó con el Gob Lab de NYU para esta última metodología aplicado a políticas públicas. Principalmente se hicieron concursos de innovación como BA Apps o *hackathon* donde se premiaba el uso de datos abiertos para generar una aplicación o donde se ponían desafíos o problemáticas trabajadas con áreas de gobierno que ponían a disposición el problema y los datos para resolverlo. En estos eventos se trabajaba de manera ágil para crear una hipotética solución y un prototipo.

En ese momento se generó en estos *Camps* un condensado muy interesante entre prototipado, datos innovación y co-creación que traían proyectos de gobierno que estaban estancados para reactivarlos, pero no necesariamente con datos.

Los datos que se abrían para un evento, ¿Cómo se integraban al portal de datos?

Abrir un dataset para un evento era la excusa para luego que ese dataset sea parte del porfolio del portal de datos. Además, esto nos permitió aprender mucho y en el último año culminamos en un proceso que se desarrolló en cuatro meses y que consistió en cuatro etapas.

La primera fue de ideación donde hicimos un *camp* a la mañana donde se presentaron, de la mano de expertos de gobierno, temas que se querían traer para resolver. A la tarde se hizo un trabajo en esos temas. Luego se trabajó en un prototipo o principio de prototipo para luego hacer un *hackathon* donde se iban a elaborar los prototipos.

En este proceso se crearon equipos de trabajo diversos y se llegaron a crear treinta y seis ideas y se llegaron a elaborar veinticuatro prototipos que terminaron en diez proyectos. Se hizo un proceso de embudo para hacer los proyectos más viables.

En esto se invirtió en un capital semilla, se abrieron las oficinas donde se trabajaba sobre eso para poder darle una finalidad a ese proceso siempre buscando socios de gobierno y externos. Es decir, en este último año se trabajó en un proceso. No se trataba de innovación aislada sino era con gente de sociedad civil, empresas y con áreas de gobierno en conjunto y dándole una secuencia en el tiempo. Creo que eso que uno de los grandes logros desde 2015.

Estos últimos diez proyectos, ¿tenían relación con datos o datos abiertos? ¿Te acordás de alguno?

Había un aplicativo que tenía que ver con discapacidad. Era para personas que tenían retrasos y que se perdían en la vía pública que les permitía llamar a sus familiares y a estos últimos se les enviaba un mapa con información de dónde estaba la persona. Este problema lo trajo la Fundación Discar que luego le dio difusión. Otro era de infanto-juvenil, otro de formación de un modelo de comercio exterior.

Uno que sí tenía datos estaba dirigido a crear datos de caminabilidad pensado para turistas o ciudadanos donde se le brinda información de los lugares por los que iba pasando, por ejemplo, un parque, un museo. No necesariamente usaban datos abiertos porque el problema era que los datasets no eran ricos, sí lo eran los procesos.

¿Cómo fue el proceso de carga de datos en el portal?

No utilizamos estándares. En ese momento no se hablaba de estos ni en Ciudad de Buenos Aires, tampoco en Argentina y muy poco a nivel internacional. No existía la potencia que tiene Open Contracting, Cost o GTFS. En ese momento el afán era publicar lo que se podía y conseguía.

¿Cómo fue la relación con el sector privado?

Hicimos un concurso de IOT donde había sponsors privados como Microsoft, Wayra y otros y fue un proceso de buscar procesos de IOT que puedan tomar datos de gobierno. No eran soluciones de datos abiertos sino más bien de desarrollo como, por ejemplo, mantenimiento de frío en establecimientos escolares.

¿Y cómo fue la relación con la sociedad civil?

Al inicio no había tanta relación como la hay ahora. Por ejemplo, trabajamos con Fundación Conocimiento Abierto, Chicas en Tecnología, Democracia en Red y otros. Había espacio de diálogo en *hackathon*, *camps*.

¿Cómo vincularon estos eventos con la agenda de datos abiertos?

La Dirección estaba dividida en tres gerencias. Una de Datos que se ocupaba del mantenimiento del portal, otra de Producción Digital que desarrollaba aplicaciones, webs o productos digitales basados, y no, en datos abiertos buscando dar soluciones a necesidades

afuera o adentro de gobierno y la tercera era la Gerencia de innovación o laboratorio que se ocupaba de generar estas dinámicas o eventos colaborativos.

Pensando en el ahora (2019) después de auge de los datos, ¿Cuáles son las cosas que ves que continuaron en relación a la agenda?

Se siguió con políticas de apertura. Creo que no se le dio mucho valor a la normativa vigente que en su momento tenía bastante peso. El portal siguió avanzando, se alineó con rankings como el e OKFN y estándares como el de Open Contracting, el GTFS en transporte y estándares estadísticos que están vinculados con el gobierno nacional.

Creo que el cambio de portal a ODIN no fue lo ideal porque la tecnología Ckan no es mala y es la que usa la comunidad de datos abiertos. De todas formas, para mí no es trascendental. Lo que tiene ahora Ckan son algunos *features* tecnológicos que ODIN no tiene. Por ejemplo, todo el tema de APIs y datos en tiempo real que hoy se manifiestan más.

Creo que en relación a lo que evolucionó es la calidad en relación a estándares, cantidad que hoy hay 230 datasets, APIs y que hoy en día logramos tener el 43% de los datasets automatizados que no demandan carga humana. El objetivo es seguir creciendo en ese sentido para que no se dependa de una persona, evitar los errores y achicar el corte de actualización. Esto permite darle una trascendencia a la política.

Hoy también se está pensando en otro camino que es potenciar la reutilización. Citando lo que decía el Open Data Charter, abrir por defecto no es algo que esté mal, pero es abrir con propósito. Abrir por abrir sin saber si alguien lo va a consumir genera un costo. Que puede ser económico de generar un *web service* o un costo político. Para esto hay que juntarse con la comunidad, hacer reuniones. Y con comunidad me refiero a academia, sociedad civil, periodismo para ver qué es lo que ellos reclaman o piden para focalizarse y trabajar sobre eso.

¿Y cómo hacen este acercamiento?

Organizando reuniones, yendo a eventos, organizándolos y principalmente abriendo el vínculo y diálogo que es muy personal y es difícil automatizarlo. Muchas veces también se da por las redes sociales.

En relación a la agenda de Gobierno Abierto, ¿Cómo se articula hoy con la de datos?

Nosotros creemos que la política de datos abiertos va en conjunto con la de gobierno abierto. Tiene que ver con transparencia, colaboración e incluso la participación se puede generar alrededor del dato.

Otra de las cuestiones que empezamos a generar fue una plataforma usando datos para que el ciudadano se pueda enterar de lo que pasa en la ciudad. Por ejemplo, BA Oras, el Mapa de Oportunidades Comerciales, el Legado Olímpico (que tiene información del legado, los costos que generó, las actividades) Ahora estamos en el desarrollo de una plataforma que combina datos de habilitaciones, permisos de obras, usos del suelo y otros datos. Buscamos que el ciudadano pueda tener acceso a esa información a través de una plataforma que sea fácil de entender.

En relación a OGP y los planes de acción de la Ciudad en el primero hubo 5 compromisos donde uno tenía que ver con datos abiertos y la publicación de información de los colectivos en formato GTFS. En el segundo plan, tiene muchos compromisos que hablan de datos.

También nos estamos potenciando con otras agendas como la de OGP y el Open Data Charter en temas de datos y género para poder ser pioneros en la publicación. Es decir, son muchas iniciativas que van por diferentes canales.

También estamos trabajando datos de gobierno que no lo hacemos con total autonomía y que lo hacemos con la Secretaría de Innovación y la Subsecretaría de Procesos en lo que tiene que ver estándares de datos, compartir información para poder generar políticas públicas basadas en evidencia y que el vínculo dentro de gobierno sea mejor. Y ahí también intentando potenciar la apertura.

Volviendo al tema de normativa, ¿Qué proyectos de actualización están trabajando?

Una de esas normativas está vinculada con lo que te comenté antes. Vamos a pedir un enlace en cada ministerio, una actualización de esa información en relación a normativa. Lo que sí en concreto existe es una idea de que exista un proyecto de ley que hable de datos, no de datos abiertos. Porque creemos que para mejorar la calidad de los datos abiertos primero hay que generar la calidad de los datos.

¿Cómo articularon y articulan con el área de estadísticas y Censos?

Estamos trabajando cada vez más en eso y creo que es cuestión de afianzarnos. Hoy en día estamos trabajando en el SIGBA que es el Sistema de Indicadores de Género de la Ciudad de Buenos Aires que tiene que ver con las políticas de género. La idea es fomentar que el dato estadístico, por supuesto cumpliendo con el secreto estadístico, pueda adaptarse al

portal como un dato abierto. Lo que nos interesa es poder tener datos para poder generar estadística y para nosotros para hacerlo abierto.

Si tuvieras que hacer una retrospectiva de la agenda de datos abiertos ¿Qué crees que le faltaría mejorar?

Creo que a veces contemplamos a lo datos abiertos desde una perspectiva desde gobierno abierto y a mí me gustaría que la Ciudad tenga un *Chief Data Officer* que concentre todos los datos y desde ahí que se trabaje. Los datos abiertos son un componente más. Un dato público puede ser abierto o no abierto. Yo creo que por defecto todos tienen que ser abiertos excepto que una ley lo impida, pero creo que se potencia mucho más estando en un equipo concentrado en los datos y pueda enfocarse en la sistematización de estos. Que después gobierno abierto tome la potencia de apertura de datos es fundamental, pero para seguir creciendo en materia de datos.

Creo que también en estos últimos cuatro años no se hicieron prácticamente *hackathon* y vincularse con la comunidad. Además, tener más en cuenta los casos de reutilización y documentarlos.

Y creo que también hay que potenciar que el sector privado use más los datos abiertos para generar potencia económica. Pero también enfocarse en para qué sirven los datos abiertos. Lo que al fin interesa es mejorar los servicios y, por ende, la calidad de vida de los ciudadanos. Un caso que se me viene a la cabeza donde un privado usa los datos es Acindar que toma datos de permisos de obras para ver la intención de obra desde gobierno para hacer su proyección y planificación comercial.

Y con respecto a los servicios, por ejemplo, en transporte que ahora se están reflejando los datos de llegada de colectivo en las pantallas que se están instalando.

Con respecto a la comunicación del proyecto, ¿Cómo funciona?

La comunicación es bastante integral. Hoy en día sumamos dos personas que se encargan de esto. Por un lado, intentamos documentar todo lo que hacemos como un soporte de buenas prácticas que nos sirve para presentar en concursos, compartir con otras personas. Y en la participación se tienen muchos desafíos de enfocarse más en el ciudadano. Pero además intentar fomentar más la reutilización de datos. Estamos trabajando en cuatro programas de formación de datos para que en los proyectos finales usen datos abiertos y se enfoquen en desafíos concretos que sirvan al gobierno.

Creo que lo que importa es hacer este proceso de educar y empezar a “inyectar” en la administración pública mayor cantidad de mineros de datos o programadores que trabajen en datos dentro de gobierno.

¿Cómo crees que hoy está la alianza interna dentro de gobierno con las diferentes áreas?

Hoy en días hay áreas que se acercan para publicar datos y otras que nos cuesta más. Por eso vamos a trabajar en este proceso de enlaces y trabajar mucho dentro de gobierno con talleres y cursos para concientizar y así avanzar. Lo que sí te diría que lo más importante ya está publicado (presupuesto, sueldo, elecciones, datos de transporte) y ahora empezar a mejorar el estado en relación a los estándares para mejorar la calidad de lo que ya existe. Es decir, no solamente abrir sino hoy en día se prefiere mejorar lo que está publicado.

Entrevista a Mercedes de los Santos, Directora en Directorio Legislativo y Líder de Proyecto de la Dirección General de Calidad Institucional del Gobierno de la Ciudad en el periodo 2016-2017.

Fecha: 23 de febrero de 2019.

¿Cómo fue la vinculación desde la agenda de gobierno abierto con la de datos abiertos entre 2016 y 2017?

Nosotros teníamos un rol particular que a mí me costó entender al principio. No éramos dueños de ningún proyecto de lo que era la Agenda de Transparencia e Innovación Institucional (ATI) en los que se incluían los compromisos de gobierno, pero sí la responsabilidad de estos era nuestra.

Yo arranqué en 2016 que teníamos varios proyectos en los cuales articulamos para que se expandan, sin ser nuestros. Algunos eran más ligados a temas institucionales como por ejemplo acceso a la información, declaraciones juradas, ética pública, publicidad oficial. Es decir que era todo lo que tenía que ver con rendición de cuentas. Y por otro lado había otros proyectos que se relacionaban con los datos abiertos.

Nosotros no trabajamos con los datos duros, sino que tratábamos de hacer era expandir esa agenda “de nicho” y que se pueda transformar en una base de datos que sirva para construir

política pública. Lo que trabajamos mucho con el equipo de datos abiertos fueron el Observatorio de Obras Públicas y Declaraciones Juradas que al final no terminó saliendo.

¿Cómo se decidían los temas que se iban a abordar?

En realidad, tiene que ver con una definición que tomó la gestión que en el marco de muchos años de corrupción a nivel nacional. Creo que se eligió la bandera de la transparencia, por cuestiones políticas y también porque a nivel regional se venía hablando de esto como un concepto que se aleja lo más posible del populismo.

En este contexto se nos pidió que elijamos doce temas que puedan demostrar que este era el gobierno de la transparencia. Entre estos se eligió la reformulación de la Ley de Acceso a la Información con la que ya Ciudad de Buenos Aires ya contaba pero que había quedado un poco desactualizada; Publicidad Oficial que es una de las patas donde los gobiernos más cometen delitos de corrupción porque hay mucho dinero que no se transparenta y que se usa para campañas políticas o van a sus bolsillos; Declaraciones Juradas que tiene que ver con rendir cuentas de qué plata tienen los gobernantes antes y luego de acceder a un cargo público; Obra Pública que también es un sector donde todo el mundo entiende que la transparencia se tiene que dar porque es un ámbito donde más se pueden tergiversar los fondos.

Yo creo que la selección de temas fue una selección política en relación a dónde viene Cambiemos que tiene parte de la transparencia en su discurso. Y los temas que se tocaron no son novedosos, sino que son los que se habla a nivel mundial cuando se habla de transparencia; No se inventó la pólvora.

Lo interesante es que el Gobierno de la Ciudad fue pionero en Acceso a la Información y en datos abiertos. Creo que Rudi Borrman e Ibarra tuvieron un rol muy importante a nivel transparencia. Cuando nosotros ingresamos ya había una suerte de evangelización en estos temas de pensar en datos abiertos para hacer políticas públicas.

Esta agenda de transparencia, creo, que perdió un poco el sentido porque como proyecto en sí con doce iniciativas no avanzó demasiado. También fue muy político porque muchas veces se paraba a ver qué temas eran importantes en relación a la coyuntura y por eso hay ciertos proyectos que se fueron agregando como por ejemplo la publicación del Plan de Gobierno.

Como te decía la estrategia del área era salir del “nicho de datos” y pensar en el para qué de estos. Por eso con el caso del Observatorio de Obras públicas, que al inicio era del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte, lo logramos expandir a otros ministerios; darle más trazabilidad. Esto también lo pudimos hacer porque éramos todos politólogos y le daba una mirada de política pública que le pudiera brindar un sentido al vecino en su vida diaria.

Una de las cosas que más trabajamos era cómo comunicar estos proyectos que trabajaba la gente de datos y que nosotros lo bajábamos a otros aspectos. Lo que tiene el Gobierno de la Ciudad como ventaja es que tiene muchos recursos. Por ejemplo, si bien la participación ciudadana tiene que ver con gobierno abierto, no eran dos proyectos que iban de la mano. Por ejemplo, se pensaban plataformas para votar cómo se iba a llamar una calle o una plaza. Pero no era a favor o en función de los datos. Por ejemplo, con el Observatorio de obras habría sido de gran ayuda.

La plataforma de datos en sí estaba el foco puesto en que se vea “bonita”, porque todos los productos digitales en el Gobierno de la Ciudad tienen muy buena estética, pero muchas veces se pierde el contenido sustancial. Yo creo que había una selección de qué temas sí o cuáles no. Esto tiene que ver con un interés político y electoral y no tanto un interés de hacerle un bien al vecino. Pero de todas maneras fue un impulso que la política se de en Ciudad para que luego lo tome Nación.

Y volviendo a la participación, creo que hoy sigue siendo poco efectiva y vinculante. Hoy en día se está haciendo un trabajo sobre esto. Por ejemplo, se están haciendo entrevistas en comisarías cercanas, en centros vecinales pero que no necesariamente son vinculantes. Y esto es una gran falta para los proyectos de gobierno abierto, pero en datos abiertos el desafío era mucho mayor.

¿Y en materia de datos cómo salía esta visión al vecino?

Me acuerdo de que Fernando Straface, nuestro secretario, siempre nos exigía que podamos articular datos con ejemplos concretos. Por ejemplo, que con los datos de los árboles y en particular de los plátanos fue algo que lo tomaron las inmobiliarias para que el ciudadano sepa dónde podía alquilar si era alérgico a algún plátano.

De todas formas, esto era una gran falencia porque la comunicación siempre se pensó al final de todos los proyectos, pero no había una pregunta del porqué hacemos lo que hacemos. Y, además, los dos equipos en conjunto no trabajaban muy bien porque por ejemplo desde datos abiertos se tenía un potencial técnico muy valioso, pero no se pensaba en política pública y generar un cambio en la vida del vecino. Pero también era un recelo del otro lado de ver por qué no había un mismo equipo trabajando lo institucional y los datos.

¿Cómo es tu visión hoy, desde sociedad civil, con respecto a lo que pasa en gobierno en relación a estas políticas de transparencia?

Yo creo que la Ciudad de Buenos Aires se quedó “en el estrellato de ser pionera” y ejemplo en transparencia, pero todavía hay mucho para hacer. Hay datos que no se publican y esto

lleva a que, por ejemplo, desde Poder Ciudadano tenemos procesos judiciales iniciados con el Gobierno de la Ciudad. Entonces por más de que se haga una plataforma de datos abiertos espectacular pero no se puede responder en qué se gastó en publicidad entre 2015 y 2016 no tiene sentido. No pueden seguir sin responder pedidos de acceso. Yo creo que la política de datos abiertos tiene que ir en línea de una política de integridad en general de acceso a la información, declaraciones juradas. Porque el sí el fin último no es el dataset sino es el poder hacer políticas públicas basadas en evidencia y principalmente responder a la ciudadanía. Esto, desde el lado de adentro de gobierno, entiendo y sé que es porque no hay una vinculación entre las áreas. Como te contaba, el proyecto de publicación de las declaraciones juradas nunca se logró. Con esto me hago muchas preguntas porque la política de datos abiertos termina siendo algo que se ve muy bonito, pero no se puede convencer al equipo que tenes al lado.

Pensando en el pilar de colaboración, ¿Cómo crees que se toman las recomendaciones de sociedad civil? Me refiero a un doble punto de vista: ¿desde tu posición de gobierno y desde sociedad civil?

La verdad es que cuando yo trabajé en el Gobierno de la Ciudad me parecía bastante novedosos que sea hagan las mesas de co-creación con sociedad civil donde había un ida y vuelta. Por lo menos se convocaba a la sociedad civil con mesas regulares y se pensaba en un paradigma que en ese momento era super innovador. De todas formas, creo que en ese momento faltaba desde estas organizaciones un aporte más enriquecedor sobre lo que pasaba en el Gobierno de la Ciudad y principalmente tiempo. Siempre se confirmaba a último momento y eran siempre las mismas: Directorio Legislativo, Conocimiento Abierto, ACIJ y Poder Ciudadano; que terminó yéndose del proceso porque no le respondieron los pedidos de acceso a la información.

Costaba mucho también convocar a organizaciones de la sociedad civil que no trabajen temas institucionales. Por ejemplo, las de género, de salud, etc. Esto creo que también tiene que ver con que se basaban mucho en los lineamientos de OGP que pensaba más en los gobiernos nacionales que subnacionales. Creo que para el segundo Plan de Acción se dieron cuenta, pero de todas formas la convocatoria siempre fue abierta. Y dese gobierno nunca se dejó de invitar a las organizaciones que estaban “en conflicto”.

Ahora pensando desde el lado de sociedad civil, Ciudad tenía algo que es muy exigente porque hacían reuniones muy periódicas por tres horas que es algo poco sostenible desde nuestras organizaciones. Para colmo siempre en las reuniones había 80% de miembros de gobierno y 20% de sociedad civil. Quizás el gobierno podría haber trabajado con OGP para conseguir financiamiento para sociedad civil y al menos motivarlas. Creo que esto es algo

que hay que pensar en algo más “atractivo”; aparte pensando en que el presupuesto que tiene OGP va principalmente a gobierno, no a sociedad civil. Volviendo, esto también hizo y hace que la verdad Ciudad no sea lo más importante a prestar atención, pero seguimos participando porque somos parte del colectivo de OGP.

También muchas veces los compromisos de Ciudad en OGP terminaban siendo algo distinto de lo que se proponía. Se hacía una revisión política final y también, ahí hago mea culpa, una falta de compromiso de sociedad civil para reclamar esto. Creo que quizás hubiese sido interesante vincular otras organizaciones más chicas y de base como asociaciones vecinales, gente que trabaja en barrios.

Nosotros nos quedamos bastante disconformes con lo que fue el compromiso de Estado Abierto. La legislatura no cumplió nada de lo que se comprometió. Creo que esto fue porque faltaron decisores políticos en las mesas que puedan recibir y negociar los pedidos con sociedad civil. En general iban personas técnicas que no podían decir, sino que después tenían que elevar esto a sus directivos. Ojo, esto también pasa a nivel OGP nacional.

Es decir, faltan decisores políticos en las mesas, un cambio de paradigma para pensar en algo transformador de la transparencia.

De todas formas, este modelo que tiene la Ciudad es funcional a lo que es el vecino porteño que ama votar desde una plataforma. Pero me parece que hay muchos vecinos que tienen cosas para decir y aportar.

Y pensando en la implementación, faltó mucho seguimiento desde sociedad civil. Sólo el área de gobierno hacía seguimiento y si las áreas no cumplían no pasaba nada. Y también pensando en la elección de las áreas y los compromisos también es desde gobierno; ya están pre seteadas.

Estuvieron interesantes al margen y acompañando el proceso de OGP la vinculación que se tuvo con organizaciones internacionales como Open Contracting, Cost para pensar en estándares. Pero, insisto, vinculación internacional y no lo que las organizaciones de la sociedad civil estaban pidiendo.

En conjunto con todo esto cuesta mucho pensar en políticas de largo plazo. Hay una intención de querer “reinventar la pólvora” y que todos los gobiernos no se apoyan sobre lo que hicieron las gestiones anteriores. Entonces nos citan a la sociedad civil para poder opinar y proponer sobre cosas que ya opinamos hace tiempo. Además, no hay una propuesta o compromiso que sea 100% de los temas que llevamos.

Además, creo que a veces desde OGP se respalda mucho a los gobiernos. Por ejemplo, siendo el acceso a la información uno de los pilares y que no sancionan a los gobiernos que no los responden. Entonces OGP terminan siendo una plataforma donde la sociedad civil “legítima” lo que hace el gobierno.

Creo que lo que hay que preguntarse es si la transparencia es algo genuino del gobierno o simplemente un “check electoral”. Faltan compromisos ambiciosos y motivadores para que sociedad civil se motive con eso. Creo que hoy desde nuestro lado nos falta organizarnos y no transar con seguir en un proceso si no vemos cambios transformadores. Además, me parece que hay que trabajar en ver si los compromisos que se van a trabajar son pre seteados, que en definitiva se iba a hacer de todas formas, o si son compromisos que se co crean con sociedad civil. Insisto, esto nación también lo tiene. La ventaja es que las organizaciones estamos más metidas a nivel nacional.

De hecho, nos pasó algo raro que fue que después de trabajar en un segundo Plan de Acción había un compromiso del consejo de la magistratura que no había sido conversado. Cuando se presentó ante OGP se puso esto sobre la mesa. De todas formas, después de esto nos llamaron, nos pidieron disculpas; hay buenas intenciones.

¿Cuáles son los temas que hoy a Directorio Legislativo le interesa que en materia de datos abiertos el gobierno empiece a responder?

Nosotros trabajamos principalmente en el Poder Legislativo. Yo creo que haya una plataforma de seguimiento de proyectos de ley para que luego otras legislaturas provinciales lo repliquen sería muy interesantes. Me gustaría que haya más mecanismos de participación ciudadana pero efectivos, no como la plataforma que lanzaron para que la gente comente sobre proyectos de ley.

Creo que OGP puede ser un gran canal para generar una sinergia entre los tres poderes y esto esperamos que se pueda generar. Y en materia de acceso a la información la verdad es que yo pretendo que hagan cumplir la ley. Esto como mínima, porque después pensar en datos abiertos que se abran por ejemplo de planes sociales estarían buenísimo.

Lo que se necesita es que no se queden en el poder ejecutivo estrella, sino que otros poderes se suman y que sean otros ejemplos para otras legislaturas de otras provincias. Y también por qué no pensar en que en el portal de datos del ejecutivo se suban datos de otros portales. Creo que lo ideal para todo esto es que se dé la voluntad política para hacerlo.

Entrevista a Juan Ignacio Belbis, representante de la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA), docente en la Universidad Austral y consultor.

Fecha: 5 de febrero de 2019.

¿Cómo se vinculó ILDA con la política de datos abiertos de CABA en sus inicios?

Nuestro vínculo fue “desde afuera”. En realidad, entramos particularmente entré a estudiar el caso a través de Open data for Development (ODFD), un proyecto que motoriza el International Development Research Center (IDRC) de Canadá. Te diría que es el centro que más ha movilizadado la agenda a nivel global y siempre ha estado muy interesados en la evidencia en este tipo de políticas. De hecho, son los que financian la Conferencia Internacional de Datos Abiertos (IODC). Este proyecto en particular que hicimos entre 2012 y 2013 fue parte de los proyectos que IDRC financia en pos de mostrar la evidencia de las políticas públicas de datos, entre otros ejes como género y otros.

Particularmente ahí nos tocó cruzar esto con la agenda de Ciudades Inteligentes pero nuestro foco quedó en la apertura de datos. Casi un año después armamos ILDA con una convocatoria a investigaciones. Ahí me corrí del tema ciudades para trabajar parlamentos que tiene que ver con mi background. Carla tomó el tema ciudades y también lo trabajó con otros actores.

El año pasado en un proyecto que hicimos con el BID en conjunto con la Secretaría de Modernización de Nación (SECMOD) volvimos a retomar el tema subnacional porque una de las hipótesis que tenemos en nuestras conversaciones internas es que los datos abiertos tienen más sentido cuanto más cerca de los ciudadanos esté. Y esto se da más en los gobiernos subnacionales. En el caso de nuestro país esto se puede dar a nivel provincial o ciudad, y en el caso de CABA en particular cumple con los dos requisitos. Nos parece importante como poder fortalecer las políticas a nivel subnacional para generar llegada al ciudadano.

De hecho, el año pasado elaboramos un Kit de apertura de datos a nivel subnacionales que va a empezar a disponibilizar la SECMOD que sirve para que los gobiernos tomen eso, y que casi sin ayuda, puedan montar una política de datos en un corto plazo.

En este tipo de proyectos como el Kit de Apertura, ¿Cómo entra ILDA a interactuar con el gobierno?

En este caso el financiamiento del proyecto lo hizo el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que viene a suplir la necesidad que tenía la SECMOD en darle apoyo a los gobiernos subnacionales. Ellos no cuentan con la capacidad operativa para darles un seguimiento diario a cada uno. En este marco, el BID nos llamó a ILDA porque ya habíamos trabajado con ellos para otros proyectos, por ejemplo, en Costa Rica para que construyamos el producto. Esto viene a solucionar cosas que están sucediendo. De hecho, ya empezamos a testearlo con

una provincia y a través del DAP, un programa que tiene la SECMOD y vamos a testarlo en municipios.

Este tipo de proyectos suelen ser tripartitos en donde hay un financiador, un actor de gobierno y otro de sociedad civil que se encargan de “fondear” el proyecto, de presentar la necesidad y de ejecutar el mismo correspondientemente. ILDA ya trabajó con el BID en otros proyectos como fue el de capacitación a funcionarios públicos en Costa Rica. Ahora vamos a hacer uno en Uruguay y en Mendoza.

¿Cómo es la recepción de parte de los gobiernos de las investigaciones que hacen desde ILDA?

Dentro del ecosistema de actores que trabajan con la agenda de apertura de datos ILDA tiene un rol casi único. En general la sociedad civil tiene un rol más crítico de gobierno y nosotros generalmente trabajamos con gobiernos. En sí, somos como un nodo que habilita la conversación entre sociedad civil y gobierno. Tenemos relación con gobiernos de la región incluso aunque hayan cambiado de bandera política. Nosotros intentamos correrlos del lugar del “tirapiedrismo” que muchas veces cumple la sociedad civil y tratamos de ayudarlos para que puedan lograr cosas que creemos que le sirven a la ciudadanía y la sociedad civil.

Particularmente con la CABA siempre hemos tenido una relación muy cercana tanto ahora como en el inicio de la política. De hecho, Gonzalo Iglesias, que en un momento fue Jefe de Gabinete de la Dirección General de Información Pública y Gobierno Abierto, está muy vinculado con ILDA. Con Rudy Bormann también tenemos relación muy cercana y esto nos permitió dialogar y que nos abran las puertas cuando los necesitamos para nuestras investigaciones. En el momento en que quizás estuvimos más alejados con la CABA fue entre 2016 y mediados de 2018 pero también Pablo Mlynkiewicz. nos convocó varias veces. Con Martín Alalú y Juan Vila, que hoy lideran el equipo, también tenemos mucha relación. La comunidad de datos es muy chica y los actores estamos hace mucho, es muy referencial, y esto nos ayuda a que cuando decimos quienes somos nos abran la puerta más fácil; a toda la sociedad civil le pasa esto.

Desde ILDA intentamos estar siempre “en el campo”. Cuando investigué el caso de CABA yo fui a todos los *hackathon* y eventos. De hecho, nosotros nos presentamos como un *think and do thank* porque intentamos no sólo pensar sino también hacer las cosas mientras las estudiamos. Esto no solo nos permite tener presencia que es una de las características del rol de investigador sino también nos permite estar y transformar

Esta mirada panorámica que tiene ILDA seguro les permite conocer los intereses de cada uno de los actores, ¿Cuáles son los que tiene sociedad civil y gobierno? ¿Cómo hacen para hacer converger estas agendas?

Los incentivos son distintos. Una de las cosas que nosotros tratamos de desmitificar es que los datos abiertos no son sólo una agenda de transparencia. Sociedad civil suele insistir mucho en la rendición de cuentas (*accountability*) y la auditoría de lo público y de los fondos públicos. Nosotros tratamos de correr de ese eje y fomentar los datos abiertos como materia prima para la generación de nuevos productos, el intercambio con el sector privado, el fomento de la investigación académica. Es decir, tratamos de correr el eje de lo que muchas veces sociedad civil busca en las políticas públicas de datos abiertos, pero se acerca mucho a los que los gobiernos quieren sobre estas políticas. Entrar con este planteo nos permite tener un vínculo mucho mejor con los gobiernos. Es decir, tratamos de combinar esto para que los incentivos les sirvan a las dos partes e intentando tener un enfoque objetivo desde la producción académica. Entendiendo que todas las partes de la discusión son válidas buscamos encontrar los *drivers* que le sirvan e interesen a cada una de las partes. En definitiva, cuando hablamos de política pública estamos hablando de presupuesto asignado. Y en los lugares donde nosotros podemos incidir en el presupuesto y que pueda servirles a todos los actores que son parte del ecosistema de datos es donde nos enfocamos.

La oferta de datos la hace el Estado, pero la demanda la hacen múltiples actores. Nosotros identificamos cuatro: sociedad civil, sector mediático (periodismo, desarrollo de contenidos), academia (que debería tener un rol más relevante) y emprendedores (en particular los tecnológico). Ellos deberían entender a los datos abiertos como algo que les permite crear nuevos productos. Para que esa materia prima se convierta en algo tiene que darse un proceso donde todos los actores se sienten en la mesa. Muchas veces esta etapa de la reutilización no queda en el lado del gobierno. Por eso necesitamos que estamos todos atentos a que cuando existe una oferta de datos se puedan reconvertir. Esto significa capacitar en que existen portales que datos.

Recién decías que la reutilización queda por fuera de la oferta, ¿Cómo crees que debería interactuar la política de datos abiertos con las políticas de datos?

Partamos de la base de que no suelen haber políticas de datos en los gobiernos. De hecho, se suele comenzar por la política de datos abiertos “sin tener los patitos ordenados” para adentro”. Es decir, se empieza por el final. En general se comienza por una política de acceso a la información pública y luego se sigue con la de archivo para poder entregar de la manera correspondiente la información. Y las políticas de datos abiertos terminan forzando o

“emparchando” cosas que deberían estar resueltas con una política de datos más integral. No existe en ningún gobierno que yo conozca, todavía, un *chief data officer* que es quien tiene “una visión 360” de lo que pasa con los datos y los flujos y circuitos de esos datos (sistemas transversales de gestión, tecnologías involucradas). Teniendo esto definir qué es lo abierto y que es lo que no es mucho más fácil que partir de tener que abrir y salir a buscar después en cada uno de los “silos” que tienen el gobierno.

En esto la sociedad civil también tiene una responsabilidad en tanto se enfoca sólo en lo que tiene que ver con la transparencia. No digo que esté mal, pero esto termina generando una presión. Cuando fue en 2015 que fue el cambio de gestión en muchos lugares muchos nuevos funcionarios públicos que asumieron cargos de gobierno o datos abiertos en el país no sabían ni qué era este tema. Y esto tiene que ver con una respuesta de la capa política de la demanda de la sociedad civil, o de la ciudadanía si se quiere, pero que está pretendiendo resolver una discusión que es mucho más grande que es eficientizar la agenda pública. Es decir, lo que termina pasando es que es una conversación desordenada que termina respondiendo más a demandas externas que a una visión interna sobre el verdadero valor que tiene ordenar la gestión de los datos y la información dentro de un gobierno.

Esta conversación que como mencionas es un poco desordenada dentro del gobierno, pero también con los actores. Por ejemplo, muchas veces la participación termina quedando lejos de la política pública, ¿Qué sucede en otros países de la región?

En general te diría que en la mayoría de los casos pasa esto. Una cosa es la transparencia como política pública y otra es la transparencia como política comunicacional. Esto parece una frase muy cliché, pero es real. En muchos casos es difuso ese límite y termina incluso siendo una política comunicacional que una política pública en sí. Hay casos particulares que no, por ejemplo, Uruguay donde un decreto fue redactado por la sociedad civil y luego fue aprobado por el gobierno. Existe una palabra clave que es la Confianza. Para que el diálogo sea productivo entre las partes, la sociedad civil tiene que confiar en el gobierno.

De nuevo, la capa política suele ser muchas veces “hacia adentro”. Y el gobierno abierto como algo que engloba muchas de estas cosas debería partir de un acto de humildad del propio funcionario público que de no necesariamente tiene las respuestas para las cuestiones que surgen en su agenda; de hecho, esto es una de las cuestiones que más promueve la Alianza para el Gobierno Abierto.

En Brasil por ejemplo tienen un parlamento con el mejor portal de datos; te diría del mundo. Tienen una API con información en tiempo real de los proyectos, un sistema que se llama Interlegis que conecta a los diferentes parlamentos. Pero si vos ves la percepción de la

ciudadanía con respecto a la transparencia es paupérrima. Porque en definitiva la capa política termina siendo quien determina esta percepción.

Yo a veces me peleo a ver si es la generación de los políticos que la llevan a cabo; la “nueva” y “vieja” política. Pero en general las decisiones suelen darse entre cuatro paredes. Por más de que muchas veces se decidan hacer eventos de co-creación o participación, terminan siendo un *input* más del proceso de toma de decisiones. Esto pasa aún mucho más cuando se trata de discusiones técnicas porque quienes toma las decisiones suelen ser políticos y no técnicos a quienes se les escapan los puntos técnicos para pensar la política; para pensar la solución más indicada. En definitiva, el político está ahí porque tiene alguna validación que se da por el voto, que en realidad se decide un presidente por ejemplo y con ello se deriva la decisión de quienes lideran los proyectos. Esto suele validar la idea de que “si yo estoy ahí estoy habilitado para tomar cualquier tipo de decisión” y esto invalida lo que viene a decir el gobierno abierto. En la mayoría de los países que me ha tocado trabajar, esto se da así. Tengo entendido que en otros lugares es peor y otros que es mejor. Además, nosotros lo miramos con un eje que dentro de todos los problemas que tiene un Estado (me refiero a datos abiertos) es muy pequeño y esto a veces perjudica en la relevancia de la discusión.

Con respecto a la relación que hay entre datos abiertos y la participación de la ciudadanía, muchos políticos intentan llegar a este *target* y otros entiende que no es posible. Además de que vos mencionas que la alfabetización sobre datos abiertos es importante, ¿Cuáles consideras que pueden ser otras alternativas posibles?

Yo siempre digo que no pretendo que mi mamá entre a un portal de datos, que si entra va a ser por equivocación probablemente. Creo que esto está bien probablemente. Volviendo a esto que te comentaba hoy es lo que nosotros llamamos Intermediarios. Así como yo no consumo trigo, sino que consumo pan y en el medio está el productor de harina y demás, muchas veces utilizamos la metáfora de las industrias extractivas. Los datos abiertos son la materia prima que tiene que ser refinada, distribuida para luego ser procesado y por último consumida. Por eso nosotros trabajamos mucho con academia, emprendedores y demás para que ellos sean quienes utilicen los datos y generen un producto que le llegue efectivamente al ciudadano a pie.

Si el ciudadano tiene una inquietud estaría bueno que el portal de datos abiertos se la pueda resolver o para al menos acercarse a la forma de resolverla. De todas formas, yo prefiero más formar periodistas (para que puedan hacer una nota periodística) o investigadores (para que puedan generar conocimiento) o a sociedad civil (para que puedan hacer auditoría) o a emprendedores (para que puedan generar algo con eso), pero este es un modelo. Cuando yo participé en el diseño de un portal de datos parlamentarios me interesaba que al menos

puedan llegar a estos cuatro *clústeres*. Hay gente que cree que la ciudadanía tiene que dedicarse directamente a esas cosas. Insisto me parece mejor trabajar en esa capa intermedia (en una universidad o colegio) o ver que mi mamá se impacte con una noticia que pueda leer sobre corrupción en la tele.

¿Cuál crees que sería el ideal de colaboración en relación a la experiencia fáctica?

Hoy discutimos esto con nuestro equipo. Hay modelos. No sé si hay uno mejor que otro. Hay muchas variables dependientes de contexto local que hacen que un sistema de participación, colaboración o co-creación funcionen. Por ejemplo, el color político, la cercanía y el espacio de la gestión de lo público, la relación entre la sociedad civil y el gobierno. Puede ser que en algunos casos sirva una consulta pública y en otros un formulario digital.

En definitiva, se trata de fenómenos sociales que son multicausales siempre (cuestión política, cultural, el nivel de formación de las personas con la que nos vinculamos). El *ceteris paribus* (una forma en que los economistas frenan el movimiento de todas las variables para concentrarse en una en particular) no existe. No se podrían frenar las variables de todo el proceso de participación ciudadana para entender qué es lo mejor. De hecho, pensar que un sólo modelo sirve para Canadá, Kenia y Argentina es romántico. Esto no implica que no haya que seguir trabajando. Por eso me parece más interesante entender los casos particulares, ver cuáles son los incentivos que hacen que un modelo funcione más que el modelo en sí mismo. Es decir, ver cuáles fueron los *drivers* que hicieron que el gobierno use para generar la participación. Creo que esto de los incentivos es lo más importante antes que ver si la usabilidad del sitio o el espacio que conseguí para hacer la reunión era la mejor.

¿Cuáles crees que son los desafíos que enfrenta la CABA en materia de la agenda de datos abiertos?

Insisto en esto, yo creo que desde un acto de humildad es donde hay que partir para generar una política de gobierno abierto real. La clave es escuchar y entender cuáles son las necesidades que efectivamente tiene el ciudadano.

Cuando nosotros discutimos a la hora de pensar una política de datos abiertos a nivel subnacional lo que insistimos es que se comprenda la demanda para poder construir la oferta. No se debería construir la oferta para quedar en el *top* de un ranking internacional de apertura de datos, sino que debería estar construida a partir de la demanda potencial y luego cerrar ese gap para que esa demanda logre llegar al punto de donde está mi oferta. Entonces tiene que ver con entender cuáles son las problemáticas. Esto me lleva a pensar que los datasets de Godoy Cruz tienen que ser diferentes de los de Caleta Olivia porque no necesariamente

deben tener todos los mismos datasets, sino que tengan los que le sirvan para resolver los problemas que tengan en cada lugar. Todos tenemos que cumplir con la cuota de transparencia activa pero después es necesario adaptarse a las necesidades locales y luego ver cuáles son los datos que le pueden servir al ciudadano, y al propio funcionario público, a resolver esa problemática. De los cuatro grupos que te mencioné antes, el quinto es el funcionario público. El punto es escuchar, entender y luego ver qué mecanismos se deben usar. A veces son encuestas, escucha activa, *focus groups* y esto es para saber qué sirven los datos abiertos. El aparecer en un ranking podría ser algo anecdótico o final y no el principio de la política.

En relación a lo que mencionas, ¿Cuál es el rol que deberían tener las organizaciones internacionales que setean estándares?

Me parece que los estándares son fundamentales para generar trazabilidad, de hecho, ILDA estuvo muy vinculado con esto, y me parece que esto no sólo pasa desde el lado de la oferta como el de la demanda. A lo que me refiero es que si a alguno de los organismos le toca usar algún tipo de estándar para la oferta hay que tener el mismo esfuerzo o más para que esto pase en la demanda. Una de las cuestiones que facilita usar estándares es que yo reduzco la curva de aprendizaje para utilizar estos datos. Por ejemplo, si yo tuviera la tecnología de Open Contracting en CABA y tomo la tecnología que usó Poder (una organización de la sociedad civil de México que para hacer su proyecto de torre de control auditaron los datos públicos de los aeropuertos) y lo llevó a otro lugar se podría dar tranquilamente. El problema es que en general el foco está en cómo se publica y no en cómo se reutiliza.

Insisto, algunos estándares son necesarios, pero creo que algunas cosas deberían ser más *demand driven* (orientado a la demanda). Y si no existe una demanda tecnicada o tecnicada para dialogar sobre estándares, arranquemos publicando lo que sea útil. Si después se puede ir tecnicando tanto la oferta como la demanda el proceso va a ser mejor. Esto le va a permitir que la *app* que armó el Municipio de Córdoba le sirva al de Rosario. Justamente los estándares sirven para que la curva de reutilización sea más corta. Esto no es nada simple, por supuesto. Y más aún cuando los estándares son muy complejos (como por ejemplo Open Contracting), hay otros más simples como Popolo que sirve para identificar personas.

Esto tiene que ver con que hay niveles de maduración distintos entre la política y la sociedad. No es lo mismo el usuario de datos promedio de CABA que el de Purmamarca. No todo el mundo necesita datos abiertos. De todas formas, me parece mucho más importante promover la transparencia o la innovación como sea antes de que pensar en datos abiertos. Porque el costo a veces es mucho mayor en formar a todo el ecosistema de actores que el impacto (con toda la discusión que nos genera esta palabra a nosotros) que llegue a tener. Hay que ser

criterioso técnica y políticamente para entender cuáles son las necesidades de la sociedad y ver si los datos abiertos sirven para cumplir los propósitos y con la norma.

Me ha pasado estar con municipios de 100.000 habitantes y decirles que hasta que no tengan OCDS y que no tengan *uris* para cada entidad (o cada fila mejor dicho) de la publicación de las compras públicas, no publique datos abiertos. Esto es un sinsentido. Es “poner el caballo delante del carro”. Me parece que es más entender la necesidad y ver después si el nivel de sofisticación de la herramienta sirve para hacer esto.

Anexo 2: Imágenes



Imagen 1: Portal de datos abiertos. Versión Ckan 2012. Recuperado de: <https://web.archive.org/web/20121019214938/http://data.buenosaires.gob.ar/dataset> el 15 de marzo de 2019.

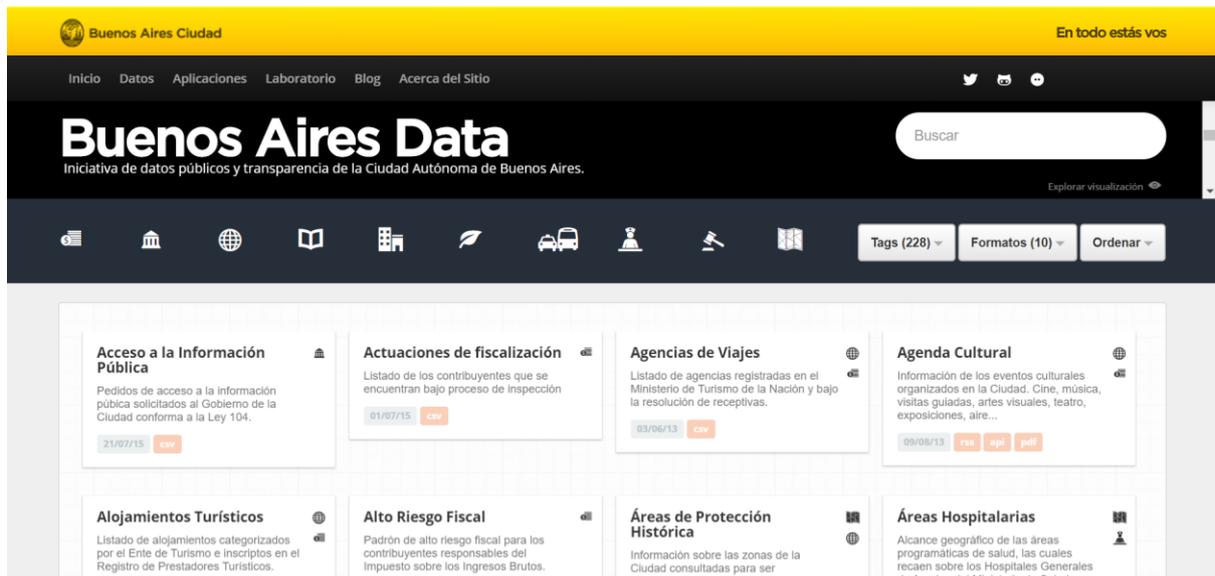


Imagen 2: Portal de datos abiertos. Versión Ckan 2.0. Recuperado de: <https://web.archive.org/web/20151018122852/http://data.buenosaires.gob.ar/about> el 15 de marzo de 2019.

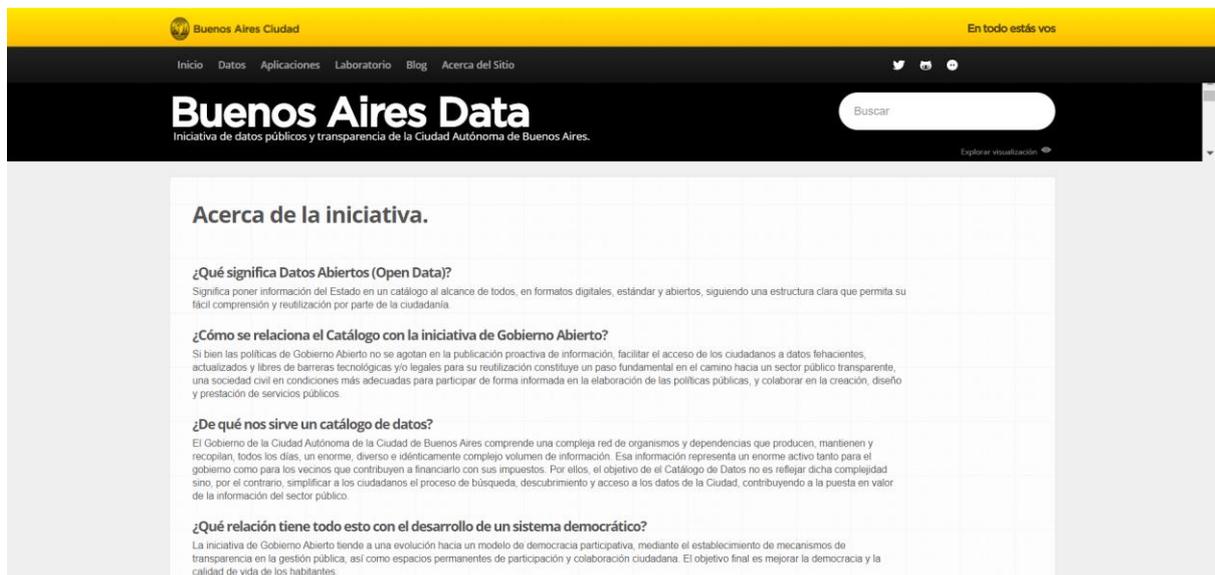


Imagen 3: Portal de datos abiertos. Versión Ckan 2.0, especificaciones técnicas. Recuperado de: <https://web.archive.org/web/20151018122852/http://data.buenosaires.gob.ar/about> el 15 de marzo de 2019.

Buenos Aires Data

Iniciativa de Datos Públicos y Transparencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Buscá entre los 182 datasets

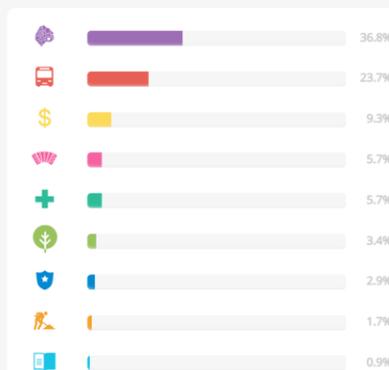


- Actividad Económica
- Administración Pública y Normativa
- Ambiente
- Cultura y Turismo
- Educación
- Infraestructura y Obra Pública
- Movilidad y Transporte
- Salud y Servicios Sociales
- Seguridad
- Urbanismo y Territorio



Descarga de datasets

Redes Sociales



[¡Seguinos en Twitter!](#)
Tweets por @LABgcb



Últimas Actualizaciones

Datasets Destacados

Sedes Comunales La Ciudad de Buenos Aires está dividida en 15 comunas que se rigen bajo la Ley 1.777 sancionada en 2005. Las mismas son unidades desc...	Carteles Luminosos Carteles luminosos que informan a través de mensajes el estado de tránsito para los usuarios que circulan por las calles d...	Capacitadores de Manipu... Registro de capacitadores que brindan capacitación en manipulación de alimentos conforme a la Disposición N° 262-DGHYSA-2003. La vigen...	Productoras de Eventos ... Todas las personas físicas o jurídicas que desarrollan la actividad de Productoras de Eventos Masivos.
Fabricantes, Reparadore... Registro de fabricantes, reparadores, instaladores y mantenedores de instalaciones fijas contra incendios que comprende a...	Registro de Fabricantes... Registro de fabricantes, reparadores y recargadores de matafuegos. Los inscriptos están habilitados para realizar la compra de t...	Solicitudes y reclamos ... El dataset contiene información de las solicitudes y reclamos presentados por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires ant...	Departamentos en Venta Relevamiento muestral de los avisos publicados para la venta de departamentos ubicados en la Ciudad de Buenos Aires desde el año...



Descarga de datasets

Redes Sociales

Imagen 4: Portal de datos abiertos lanzado en abril de 2016. En el margen izquierdo se puede observar a la asistente sobre la cual se permite a los usuarios hacer sugerencias de nuevos

datasets a incorporar al portal de datos. En el centro, las categorías existentes y en la parte inferior los datasets destacados, así como también las descargas. Recuperado de <https://data.buenosaires.gob.ar/> el 15 de marzo de 2019.

Buenos Aires Data



Iniciativa de Datos Públicos y Transparencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¿Qué información te gustaría que esté publicada en el portal?

Para nosotros es muy importante conocer tus necesidades e inquietudes. Te invitamos a solicitar la apertura de nueva información en el portal de datos públicos de la ciudad.

¿De qué se trata la información?:

¿En qué categoría la ubicarías?:



Queremos que nos cuentes por qué es importante abrir esta información para poder potenciar tu pedido:

Imagen 5: Formulario de pedido de datos. A esta pantalla se accede haciendo clic en la asistente de la imagen anterior. Recuperado de <https://data.buenosaires.gob.ar/formulario> el 15 de marzo de 2019.



Imagen 6: Portal de datos abiertos. Ejemplo de dataset. de <https://data.buenosaires.gob.ar/> el 15 de marzo de 2019.



Imagen 7: Portal de datos abiertos. Previsualización de un dataset. Recuperado de <https://data.buenosaires.gob.ar/> el 15 de marzo de 2019.

Presupuesto Sancionado 2011 CSV



Distribución de los créditos aprobados para 2011 al máximo nivel de desagregación ... [\(ver más\)](#)

Publicado por Ministerio de Hacienda - SS Gestión y Administración Financiera - DG Oficina de Gestión Pública y Presupuesto

Fecha de relevamiento de los datos: 31/12/2011

InPo adicional ▾ Ver Recurso ▾ Descargar ▾

<< < 1 2 > >>

 Bienvenido a Disqus! Descubra mas grandiosas discusiones como esta. Somos mucho mas que comentarios. Prepare

Dismiss ✕

0 Comentarios BAdata 1 sofia kowal ▾

 Recomendar  Compartir Mejores primero ▾



Imagen 8: Portal de datos abiertos. Módulo de comentarios incorporado debajo de cada dataset. Recuperado de <https://data.buenosaires.gob.ar/> el 15 de marzo de 2019.

Ministerio de Modernización – SS de Ciudad Inteligente – DG Innovación y Gobierno Abierto



Datos Públicos			
Campo	Tipo	Descripción	Ejemplo
DATASET	texto	Nombre del dataset	ACTUACIONES DE FISCALIZACION
PRODUCTOR	texto	Productor de la información	MINISTERIO DE MODERNIZACION, INNOVACION Y TECNOLOGIA (MMIYT)
FUENTE DEL DATO		Fuente de la información	DG DE ARBOLADO
SECRETARIA_SUBSECRETARIA	texto	Secretaria/subsecretaria de procedencia del Dataset	SS DE CIUDAD INTELIGENTE (SSCI)
DG	texto	DG de procedencia del dataset	DIRECCION GENERAL DE GESTION DIGITAL (GEDI)
AREA	fecha	Área a la que pertenece	
FRECUENCIA_ACTUALIZACION	texto	Frecuencia de actualización	TRIMESTRAL
INCORPORACION		Año de incorporación del dataset	2014

Imagen 9: Portal de datos abiertos. Ejemplo de guía de datos de un dataset. Recuperado de <https://data.buenosaires.gob.ar/> el 15 de marzo de 2019.